



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

지방 교육협력이 학업성취에
미치는 영향에 관한 연구
- 제도·자원·과정을 중심으로 -

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과

어 효 진

지방 교육협력이 학업성취에
미치는 영향에 관한 연구
- 제도·자원·과정을 중심으로 -

지도교수 이수영
이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원
행정학과
어효진

어효진의 석사학위 논문을 인준함
2013년 12월

위원장 임도빈 (인)
부위원장 최태현 (인)
위원 이수영 (인)

국문초록

본 연구에서는 지방의 교육행정기관과 일반행정기관과의 협력을 다각적으로 살펴보고, 이러한 협력관계가 지역의 교육성과에 미치는 영향을 분석해 보고자 하였다. 이를 위해 교육협력을 제도 수준, 자원 수준, 과정 수준으로 나누고 학업성취도 결과를 활용하여 교육성과를 측정하였다.

독립변수인 교육협력 관련 자료는 서울·인천·충청북도 3개 광역자치단체에 속한 47개 자치단체(서울 25, 인천 10, 충북 12)를 대상으로 각 지자체의 내부자료 및 조례, 홈페이지 등을 통해 수집하였으며, 종속변수인 학업성취도는 에듀데이터서비스(EDSS)에서 47개 기초자치단체에 속한 중학교의 2011년도 전국단위의 학업성취도 평가 결과를 활용하였다.

교육협력의 3가지 수준 중 제도적 측면의 변수는 지방자치단체의 교육발전을 위한 투자 및 교육협력이 체계적·합리적으로 이뤄지기 위한 조건으로, 다시 조례 상 교육협력 재원의 규모, 교육협력 전담 조직 설치, 교육행정협의회의 개방성으로 구성하였다. 자원적 측면의 변수는 지방자치단체에서 교육행정기관에 재정적 지원을 얼마나 하고 있는가에 관한 변수로서, 지방자치단체에서 교육협력 분야에 지원한 예산을 해당 지역의 학교 수로 나누어 학교 1교당 금액을 산출하여 활용하였다. 과정적 측면의 변수는 제도 및 자원을 기반으로 실질적인 협력이 이뤄지는 수준을 나타내는 변수로서, 본 연구에서는 학교장의 예산확보 노력 및 교육관련 회의 참여도를 통해 교육청과 지자체간의 협력의 개방성 및 적극성 등 실질적인 협력을 확인해보고자 하였다.

조사 결과, 지방자치단체별로 교육협력의 정도가 상이하였으며, 같은 광역자치단체 내에 속한 기초자치단체의 경우라 하더라도, 그 편차가 큰 것으로 나타났다. 회귀 분석결과, 통제변수 중 학원 수는 학업성취 보통 이상 및 기초미달의 모든 과목에 걸쳐 유의미한 효과를 미치는 것으로 나타났으며 그 영향력도 가장 높았다. 제도적 측면의 협력의 경우, 조례

상 재정지원 규모와 교육행정협의회의 개방성이 학업성취에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 전담조직의 경우 학업성취에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자원적 측면의 협력에서는 학교당 교육협력 재정지원은 일부 과목에서 학업성취에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로, 과정적 측면의 협력의 경우, 예산확보 노력은 학업성취에 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 교육관련 회의 참여도는 학업성취에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지역 요인 중 교육협력은 교육청과 지방자치단체의 노력을 통해 변화시킬 수 있는 변수이므로, 다양한 교육협력사업 등으로 학교 간 및 지역 간 교육 격차를 완화해 나갈 수 있을 것이다. 둘째, 본 연구에서는 제도적 차원의 협력 중 전담조직의 경우 학업성취에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 지자체에서 교육행정기관과 지방자치단체가 갈등을 빚었던 사례 등을 고려할 때 협력의 양 주체 간의 충분한 공감을 바탕으로 하지 않은 조직 설치의 협력에 도움이 되지 않으며, 지역의 학업성취에도 긍정적인 영향을 미치지 못함을 시사한 것으로 보인다. 셋째, 재원투입의 절대적 규모보다는 재원 확보를 위한 관리자와 행정기관의 상호작용 및 노력 등이 더 큰 영향을 줄 수 있음을 추측해볼 수 있다. 또한, 종합적인 관점에서 재정지원의 규모보다는 안정적인 협력의 기반(제도)과 이를 바탕으로 한 참여자들의 능동적 관계(과정)가 중요할 수 있음을 시사한다. 넷째, 지방의 교육협력은 연구 기준 시점인 2011년에 비해 지속적으로 확대되는 단계에 있는 것으로 나타났는데, 장기적으로 일반행정기관과 교육행정기관의 유기적인 협력을 바탕으로 지역의 교육여건이 개선되고 교육력이 제고될 수 있을 것으로 기대된다.

주요어: 지방자치, 지방교육자치, 자치단체 협력, 교육협력, 학업성취도, 지역 교육 격차

학번: 2010-22178

<목 차>

제 1장 서론	1
제 1절 연구의 배경 및 목적	1
제 2절 연구의 대상과 방법	3
1. 연구의 대상 및 범위	3
2. 연구의 방법	4
제 2장 이론적 배경 및 선행연구의 검토	5
제 1절 지방자치와 지방교육자치의 이론적 검토	5
1. 지방자치제	5
2. 지방교육자치제	7
3. 지방자치와 지방교육자치의 관계	10
제 2절 교육협력 관련 이론 및 선행연구 검토	13
1. 자치단체간 협력에 대한 이론 및 선행연구	13
2. 교육협력에 대한 이론 및 선행연구	18
3. 교육협력의 현황	27
제 3절 학업성취 관련 선행연구 검토	32
1. 교육조직의 성과로서의 학업성취 분석 연구	32
2. 학업성취의 지역격차에 관한 연구	33
제 4절 관련 이론 및 선행연구 검토 결과	37
제 3장 연구설계	40

제 1절 연구문제 및 연구가설	40
1. 연구문제	40
2. 연구가설	41
제 2절 분석모형의 구성	47
1. 분석대상 및 자료	47
2. 변수의 설정 및 측정	48
 제 4장 분석결과	 53
제 1절 기술통계 분석	53
1. 통제변수의 기초통계량 분석	53
2. 독립변수의 기초통계량 분석	55
3. 종속변수의 기초통계량 분석	60
제 2절 다중회귀분석	63
1. 기본 가정의 검토	63
2. 상관관계 분석 결과	64
3. 다중회귀분석 결과	67
제 3절 가설검증 결과	83
1. 제도적 측면에 대한 가설검증	83
2. 자원적 측면에 대한 가설검증	84
3. 과정적 측면에 대한 가설검증	84
 제 5장 결론	 86
제 1절 연구결과의 요약 및 시사점	86
1. 연구결과의 요약	86

2. 연구결과의 시사점	87
제 2절 연구의 한계 및 향후 연구과제	88
<부록>	91
참고문헌	92
Abstact	98

<표 목차>

<표 2-1> 일반자치단체 및 교육자치단체 수	9
<표 2-2> 민선 5기 시·도지사 교육관련 공약	11
<표 2-3> 협력사업의 성공·실패요인	17
<표 2-4> 교육거버넌스의 분석 변수	23
<표 2-5> 교육경비결정요인 분석 변수	25
<표 2-6> 교육협력 선행연구 정리	26
<표 2-7> 교육경비보조에 관한 조례 제정 현황	28
<표 2-8> 일반자치단체의 교육협력 전담부서 설치 현황	29
<표 2-9> 교육협력 상호협의체 구성 현황	29
<표 2-10> 지방자치단체 교육투자 규모(총괄)	30
<표 2-11> 시·도별 지방자치단체 교육투자액	31
<표 2-12> 학업성취 선행연구 정리	35

<표 3> 변수의 구성, 조작적 정의 및 출처	52
<표 4-1> 통제변수의 기술통계량	53
<표 4-2> 기초자치단체별 통제변수의 평균	54
<표 4-3> 독립변수의 기술통계량	55
<표 4-4> 기초자치단체별 독립변수의 평균(제도측면)	56
<표 4-5> 기초자치단체별 독립변수의 평균(자원측면)	58
<표 4-6> 기초자치단체별 독립변수의 평균(과정측면)	59
<표 4-7> 종속변수의 기술통계량	60
<표 4-8> 기초자치단체별 종속변수의 평균	62
<표 4-9> 변수 간 상관관계	66
<표 4-10> 학업성취도 국어 보통이상을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과 ..	75
<표 4-11> 학업성취도 수학 보통이상을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과 ..	76
<표 4-12> 학업성취도 영어 보통이상을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과 ..	77
<표 4-13> 학업성취도 국어 기초미달을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과 ..	78
<표 4-14> 학업성취도 수학 기초미달을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과 ..	79
<표 4-15> 학업성취도 영어 기초미달을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과 ..	80
<표 4-16> 분석결과 종합표	81
<표 4-17> 가설의 검증결과	84

<그림 목차>

<그림 2-1> Continuum of Collaborative Service Arrangement	14
<그림 2-2> 자치단체간 협력의 과정모델	16
<그림 3-1> 연구모형	40
<그림 3-2> 교육협력의 단위	48

제 1장 서론

제 1절 연구의 배경 및 목적

일반적으로 교육자치제도는 교육의 전문성과 중립성을 보장하고 자율적인 교육활동을 전개할 수 있도록 일반행정으로부터 분리·독립하여 자치적으로 교육행정을 실시하는 제도로써 지방 교육행정조직의 기본을 구성해왔다(윤정일 외 2001:226~227). 그러나 지금까지의 교육자치가 “주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 교육자치”라는 측면에서 볼 때, 주민들이 체감하는 교육자치로 연결되지 못한 것이 사실이다. 교육의 전문성, 정치적 중립성 등을 지나치게 강조하거나, 일반행정으로부터의 분리 독립만을 주장했지, 실질적으로 학생과 학부모 등 교육 수요자를 포함한 주민이 체감하는 교육에 대해서는 크게 고민하지 않았다.

최근 들어 기존의 행정 패러다임이 국가 및 공급자 중심에서 점차 지방과 수요자 중심의 자율과 책무성의 패러다임으로 변화함에 따라, 교육행정 영역에서도 중앙 정부의 독점에서 수직적으로는 지방교육행정기관, 학교 현장으로 자율성이 확대되고 있으며, 수평적으로는 일반행정을 담당하는 지방자치단체와의 협력, 시민단체 등의 참여 등으로 확대되고 있다.

특히, 교육이 지역발전의 핵심 요소로 부각되고 이에 대한 지역 주민들의 관심이 높아짐에 따라 지방자치단체장의 교육에 대한 관심과 역할이 커지고 있는 상황으로, 실제 2010년 6.20 지방선거에서 시도지사 당선자의 5순위 이내 주요 공약에 교육공약이 포함(김경희 외, 2011)되었을 정도로 적극적으로 교육관련 정책을 내세웠다. 그러나 다른 한편으로 무상급식 실시 여부를 두고 서울시장과 서울시 교육감이 대립하는 등 지역의 교육 관련 사안에 대한 갈등사례도 적지 않게 발생하고 있다. 이렇듯

교육에 대한 관심 및 일반자치와 교육자치의 협력의 중요성이 높아짐과 동시에 갈등사례도 나타나는 상황에서 효과적인 연계·협력 방안의 모색이 필요하다.

그러나 지금까지 지방 교육 협력에 대한 선행연구는 대부분 지방교육 행정기관과 지방자치단체의 연계 협력의 당위성 및 필요성을 주장하는 연구로, 구체적으로 어떤 방식으로 협력이 이뤄지며, 어떤 효과를 가져 오는가에 대한 실증적인 분석은 부족하였다. 또한 경제적 재정지원 차원에서 교육행정과 일반행정의 협력을 주장하는 연구에서는, 다양한 파트너십 가운데 재정적인 측면만을 분석하여, 종합적 시각의 성과 분석이라 보기 어려웠다.

따라서 본 연구에서는 ‘지방의 교육행정과 일반행정의 협력관계가 해당 지역의 교육성과에 어떠한 효과를 가져 오는가’라는 문제의식 하에 지방의 교육행정기관과 일반행정기관과의 협력을 다각적으로 살펴본 후, 이러한 협력관계가 지역의 교육성과에 미치는 영향을 분석해 보고자 한다.

교육협력에 대한 분석의 틀은 박봉수(2011)의 연구를 활용 및 재구조화하여 1) 법·제도 조직 차원의 제도 측면, 2) 재정적 투자 차원의 자원 측면, 3) 실제적인 상호작용 차원의 과정 측면 등 3가지 측면으로 나누고, 이러한 교육협력의 성과는 최근 교육 성과 지표로 활용 가능성이 커지고 있는 국가수준 학업성취도 평가결과를 활용하여 측정해보고자 한다. 교육성과에 대한 측정 지표는 논란의 여지가 있을 수 있으나 학생·학부모 등 교육 이해자가 체감할 수 있는 단위학교의 실질적 교육성으로 학업성취도가 중요한 지표로 이용될 수 있다(전영한, 2011). 기존에 지역 간 학업성취격차에 대한 연구는 많았으나, 대부분이 지역 간 사회·경제적 격차로 인한 학업성취의 격차에 주목하는 경우가 많았다. 그러나 본 연구에서는 지역의 사회경제적 변인보다는, 지역 내 교육 협력 정도가 실제로 어떻게 학업성취에 효과를 가져 오는 지에 대해 중점을 두고 살펴보고 향후 과제를 모색하는데 연구의 목적을 두고자 한다.

제 2절 연구의 대상과 방법

1. 연구의 대상 및 범위

지방의 일반행정과 교육행정의 연계협력이 해당 지역의 학업성취에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고자 하는 본 연구는 교육협력을 제도, 자원, 과정의 3가지 측면으로 나누고 각각의 변수들이 학업성취에 미치는 효과를 실증적으로 분석하고자 하였다.

본 연구는 기초자치단체 단위의 교육협력을 대상으로 하되, 서울·인천·충청북도 3개 광역자치단체에 속한 47개 자치단체(서울 25, 인천 10, 충북 12)를 조사 및 분석 대상으로 하였다. 여기서 3개 광역자치단체를 지정하여 진행하는 이유는 전국 227개(2013년 기준)에 이르는 기초자치단체의 교육협력 관련 자료를 수집하는데 경제적·시간적 한계가 있어 광역시의 대표로 인천을, 도의 대표로 충북을 선정하게 되었으며, 이 두 지역은 2011년 학업성취 평가결과에서 중3 기초학력 미달비율이 낮은 지역으로 나타나는 등¹⁾ 학업성취 향상에 상대적으로 큰 노력을 기울인 지역으로 해당 지역의 교육발전을 위한 교육청과 지방자치단체간의 협력이 상대적으로 클 것으로 기대되었다. 또한 서울의 경우, 특별시로서 다른 지방자치단체에 비해 큰 규모의 예산 및 교육협력 재정지원을 하고 있어 분석의 대상에 포함하였다.

시간적으로는 에듀데이터서비스(EDSS)²⁾에서 전국단위의 학업성취도 평가 결과가 공개되는 가장 최근 연도인 2011년으로 하고³⁾, 학교급별로는 기초자치단체 수준의 교육협력이 비교적 활발히 나타나고 있는 중학교를 대상으로 한다.

1) 2011.12.1., 교육과학기술부 보도자료(2011년 국가수준 학업성취도평가 결과 발표) 참조

2) 에듀데이터서비스(<http://edss.moe.go.kr/index.jsp>)

3) 2013년 8월 현재 기준, 2013년 하반기부터 2012년 학업성취결과가 제공됨

2. 연구의 방법

본 연구는 교육협력 및 학업성취에 관한 기존 이론과 선행연구를 살펴보는 이론적 검토를 먼저 시도함으로써, 이를 바탕으로 교육협력의 세 가지 측면의 변수들이 학업성취에 미치는 효과에 대해 연구모형 및 가설을 설정하였다.

가설을 바탕으로 각 지자체로부터 수집한 내부자료 및 조례, 홈페이지 등의 각종 자료를 분석하고 이를 바탕으로 기술통계 분석을 통해 지역별 협력현황을 알아보고, 변수 간 상관관계를 파악하였으며, 각 독립변수와 종속변수 간 회귀분석을 실시하고 가설을 검정하였다. 기술통계, 상관관계 및 회귀분석에 사용된 통계프로그램은 SPSS(PASW Statistics 18)이다.

또한 변수선정 및 자료해석 및 결과분석의 유의성을 높이기 위해 주관 부서 인 교육부 업무 담당자와 지방자치단체의 교육협력 업무 담당자를 대상으로 교육협력 관련현황 및 인식 등을 인터뷰하여 보완하고자 하였다.

제 2장 이론적 배경 및 선행연구의 검토

제 1절 지방자치와 지방교육자치의 이론적 검토

1. 지방자치제

가. 지방자치의 의의

지방자치의 개념은 관점에 따라 다양하게 정의되고 있으나 기본적으로 지방의 공공사무를 자율적으로 처리한다는 뜻이다. 여기서 자율적이라는 의미는 외부의 간섭이나 영향을 받지 않고 스스로의 결정에 따라 다스리되, 그 결과에 대해서도 책임을 지는 것을 말한다. 즉, 지방자치란 일정 지역을 단위로 주민들의 의사에 따라 구성된 단체에 의해서 그 지역의 정치와 행정을 독자적으로 수행하는 행위라고 할 수 있다(김신복, 2001).

지방자치가 가능하기 위해서는 국가 또는 중앙정부로부터 통치권과 행정기능이 분배·위임된 자치단체가 구성되어야 하며, 아울러 그 단체의 구성과 운영에 주민들의 참여가 보장되어야 한다. 흔히 전자를 단체자치, 후자를 주민자치라 하는데, 이 두 가지는 지방자치의 본질적인 요소로 지적되고 있다(손재식, 1983: 27, 이정옥, 2011에서 재인용). 한국의 지방자치형태는 단체자치의 성격이 강하나(윤명선, 1995: 51, 김병준, 1994:33), 어떤 형태의 지방자치형태이든 지방자치제를 실시하는 중요한 이유는 좀 더 질 높은 주민들의 삶을 추구하고자 하는 것이며, “정치·사회적 민주화를 촉진하고 행정적 효율성을 고양”하는 것이다(김병준, 1994:33, 김형기, 2008에서 재인용).

나. 지방자치단체

현대국가에 있어 행정기능이 전문화, 복잡화, 세분화되고 있으며, 지역 주민들의 다양하게 증대하는 행정수요를 충족시키고 공공서비스의 효율적인 제공을 위해 지방자치의 중요성이 증가하고 이에 따른 지방자치단체의 역할이 증대하고 있다(김신복, 2001).

지방자치단체란 국가로부터 자치권을 부여받아 일정 지역을 기초로 법률이 정한 범위 안에서 주민을 지배할 수 있는 권한을 가진 단체(김형기, 2008)로, 국가와 같은 모습의 통치단체 성격을 가지며, 단순한 경제적 단체가 아니다. 따라서 그 권능으로는 자치행정권은 물론이고 조례를 제정·개폐하는 자치입법권과 지방세 과징, 사무처리 경비를 수입·지출하는 자치재정권 등이 인정된다. 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하고, 조직 및 운영의 합리화와 그 규모의 적정화를 도모하며, 법령이나 상급지방자치단체의 조례에 위반되지 않아야 한다(이순세, 2004: 10).

지방자치단체의 종류는 그 조직과 기능이 포괄적·종합적인 일반자치단체와, 특수적·부분적 기능을 수행하는 특별지방자치단체로 대분할 수 있는데(김신복, 2001), 보통지방자치단체는 다시 상급지방자치단체(특별시·광역시·도)인 광역자치단체와 하급지방자치단체(시·군·구)인 기초자치단체로 나뉜다. 지방자치단체의 기관에는 의결기관인 지방의회가 있고, 집행기관으로는 지방자치단체의 장, 보조기관(부지사·부시장·부군수·부구청장·해정기구), 소속행정기관, 하부행정기관이 있다. 2013년 현재, 전국의 지방자치단체는 광역자치단체 17개(특별시 1개, 광역시 6개, 특별자치시 1개, 도 8개, 특별자치도 1개), 기초자치단체 227개(시 74개, 군 84개, 구 69개)로 구성되어 있다⁴⁾⁵⁾.

4) e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)_자치단체 행정구역 및 인구현황 참조

5) 본 연구의 기준 시점인 2011년 기준으로 전국의 지방자치단체 수는 광역자치단체 16개(특별시 1개, 광역시 6개, 도 8개, 특별자치도 1개), 기초자치단체 228개(시 73개, 군

「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위)는 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 규정하고, 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림 및 상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활환경의 설치 및 관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등을 소관 사무로 예시하고 있다.

2. 지방교육자치제

가. 지방교육자치의 의의

교육자치는 교육의 전문성과 특수성을 감안하여 독자적이고 민주적으로 운영함을 말한다. 교육자치는 흔히 지방교육에만 해당하는 것으로 인식되고 있으나 중앙교육행정에도 적용될 수 있으며, 그 초점은 일반행정으로부터의 분리, 독립이라고 보아야 할 것이다. 우선, 교육이 특정한 정권이나 개인을 위한 정치적 이념을 주입하거나 당리당락에 이용되지 않도록 하는 교육의 정치적 중립성 보장을 위해서 교육자치가 요망된다. 교육목표와 내용을 설정하고 교육 활동을 지원하는데 일반행정으로부터 분리, 독립된 교육정부체제를 유지함으로써 정치적 중립성을 보장하려는 것이다. 아울러 교육행정은 일반행정과 다른 전문성과 특수성을 가지고 있기 때문에 교육에 대한 전문적 소양과 지도능력이 있는 행정요원들에 의해서 독자적인 방식을 통해 지원, 관리되어야 한다는 관점에서도 교육행정은 자치를 인정할 필요가 있다(김신복, 2001:259).

86개, 구 69개)로 구성되어 있다.

그러나 우리가 일반적으로 교육자치체라고 할 때, 그것은 지방교육자치제(협의의 교육자치 개념)를 의미하는 것으로(윤정일 외, 2006:375, 김형기, 2008 재인용), 교육의 자주성을 보장하려면 중앙과 지방을 막론하고, 교육행정을 다른 분야의 행정에서 분리, 독립시키는 방향으로 나가는 것이 타당하다고 볼 수 있겠으나, 현실적으로 볼 때 교육자치제의 개념을 지방자치와 관련하여 지방교육행정조직과 그 운영에 국한시켜 사용하는 것이 일반적인 견해라고 하겠다(최희선, 1993:44, 이정욱, 2011:16 재인용).

나. 지방교육자치단체

현재 우리 법체계에서는 일반지방자치단체만 규정할 뿐 지방교육자치단체에 대해서는 규정하지 않고 있다. 즉, 「지방자치법」은 물론이고, 「지방교육자치에 관한 법률」도 지방자치단체의 기관으로 교육위원회와 교육감을 두고 있을 뿐이다(이정욱, 2011). 다만, 개념적으로 지방교육자치단체를 일반 지방자치단체와 별개로 본다면, 그 구역과 주민은 지방자치법 상 광역자치단체의 그것들과 일치한다(김태수, 2003: 378).

지방교육자치단체에 대해서는 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 심의·의결기관으로서 교육위원회(제4조)와 집행기관으로서 교육감(제18조)을 규정하고 있다. 흔히, 교육지원청(법제상 명칭은 지역교육청)으로 불리는 하급교육행정기관은 인구 등 지역특성에 따라 기초자치단체 구역이 병합되어 설치되기도 한다.

우리나라의 일반 지방자치는 기초자치단체 및 광역자치단체로 중층화되어 있는 반면, 교육자치는 시·도 단위로 광역화하여 시행되고 있으며(김형기, 2008), 이에 따라 하급교육행정기관인 교육지원청은 법상 교육자치권을 부여받고 있지는 못하다.

2013년 현재 지방교육자치단체와 일반자치단체의 현황은 다음 <표

-1>와 같다. 2013년 현재, 일반자치단체수는 광역이 17개, 기초가 227개이며, 교육자치단체수는 광역이 17개, 기초가 177개이다.

<표 2-1> 일반자치단체 및 교육자치단체 수

기관		일반자치단체 수	교육자치단체 수 ⁶⁾
광역		17	17
기초	서울	25	11
	부산	16	5
	대구	8	4
	인천	10	5
	광주	5	2
	대전	5	2
	울산	5	2
	세종	-	-
	경기	31	25
	강원	18	17
	충북	12	11
	충남	15	14
	전북	14	14
	전남	22	22
	경북	23	23
	경남	18	18
	제주 ⁷⁾	(행정시 2)	2
	총계	227	177

출처 : e-나라지표, 각 시도 및 교육청 홈페이지

6) 편의상 교육자치단체로 칭하였으며, 광역은 시·도 단위에 설치된 교육청, 기초는 하급교육행정기관으로서 교육지원청(법상 명칭 지역교육청)을 의미

7) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 에 따라 지방자치권이 없는 행정시 2곳을 설치하며, 「제주특별자치도교육청 행정기구 설치 조례」에 따라 행정시를 관할하는 지역교육청 2개를 설치

3. 지방자치와 지방교육자치의 관계

우선, 지방자치와 교육자치의 관계에 대한 법적 근거를 살펴보면, 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 제5호에서 지방자치단체의 사무범위의 하나로 “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”를 규정하고 있으며, 동법 제121조 제1항과 제2항은 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 두고, 그 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있다. 이에 따라 제정된 지방교육자치에 관한 법률 제2조(교육·학예 사무의 관장)는 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다고 하고 있다. 지방자치법 제101조에 의해 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하는 집행기관으로, 지방교육자치에 관한 법률 제18조에 의해 교육감은 교육·학예에 관한 집행기관으로 지방자치단체를 대표한다. 이로써 지방교육행정을 관할하는 지방자치단체에는 외부에 대해 두 개의 대표기관이 존재하게 되며, 양 대표기관은 대등하고 원칙적으로 상호 독립적인 관계에 있다. 다만, 지방자치단체의 장은 교육·학예 사무에 대해서는 대표권 및 집행권이 배제되지만 지방행정의 종합성, 통일성의 확보를 위해 이들 사항에 대해서 인정한 범위 내에서 조정적인 기능을 할 수 있다(박봉수, 2011: 46-47).

한편, 헌법재판소는 일반지방자치와 교육자치의 관계에 대해 지역자치인 일반지방자치와 구별하여 교육자치를 영역자치라고 하였으나(헌법재판소 전원재판부 2002.3.28. 헌마 283·778 병합), 현재의 결정은 교육자치가 일반지방자치와 어떻게 구별되어야 하는지 법률적으로 명쾌하게 다루지 않음으로써 그 해석을 둘러싼 혼란과 갈등이 지속되고 있다(이기우, 2001; 2002; 2007, 박봉수; 2011: 45에서 재인용).

특히, 이러한 상황에서 교육이 지역발전의 핵심 키워드로 부각되고 교육에 대한 지역 주민들의 관심이 높아짐에 따라 지방자치단체의 교육재

정투자가 지속적으로 확대되고, 교육행정체제와 일반행정 체제간의 경계가 불분명해지고 있으며, 지방선거에서 정당 및 지자체장의 교육공약의 비중이 커지고 있다(<표 1> 참고). 이는 지역주민들의 교육적 필요와 요구에 반영한다는 긍정적인 면도 있지만, 경기도의 ‘교육국’ 설치추진 사례에서 나타난 갈등과 같이 일반행정기관과 교육행정기관의 협력보다는 대립구도를 형성하여 지방교육 정책의 안정성을 해칠 우려 또한 있다(김경희, 2011).

<표 2-2> 민선 5기 시·도지사 교육관련 공약

구분	공약 순위	공약 내용
서울(오세훈)	1	교육걱정 없는 서울 - 사교육, 학교폭력, 준비물 없는 3無 학교 달성
부산(허남식)	2	교육하기 좋은 도시, 창의와 품격이 있는 문화도시 - 자율·사립학교 설립, 초·중·고 친환경 급식 및 무상급식 확대 등 공교육 강화
인천(송영길)	4	교육지원예산 1조원 시대, 친환경 무상급식 전면 실시 - 초등학교, 중학교 친환경 무상급식 전면시행, 10대 명문고 육성
대전(염홍철)	2	친환경 무상급식 시행 및 의무교육 수준의 영·유아교육 확대 지원 - 친환경 무상급식 단계적 추진
울산(박맹우)	3	평생학습 선진도시 구현 - 시교육청 및 구·군과 연계를 통한 평생교육 네트워크 구축
경기(김문수)	3	실력도 인성도 쏙쏙, 몸도 마음도 튼튼! ‘부모안심 기숙학교’를 세우겠습니다. - 도내 31개 시·군, 각 3개 기존 고등학교에 우선적으로 시범실시 후 단계적 확대
강원(이광재)	2	교육혁명 - 공교육강화를 위한 교육재정 3배(6,000억 규모) 구축
충북(이시종)	3	0~5세 무상보육 및 의무교육 무상급식 추진 - 무상급식을 위해 추가로 필요한 300억 원 예산을 도비나 시·군과의 매칭을 통해 확보

충남(안희정)	3	중학교까지 친환경 무상급식 - 교육청과 함께 '충남 친환경 무상급식 추진위원회'구성 운영
전북(김완주)	4	학력신장 위한 교육지원예산을 5배 늘려 전북인재 육성 - 학력신장 사업에 1,400억(연간 350억)지원
전남(박준영)	5	선진교육환경 조성 - 친환경 무상급식 실시, 읍·면·동에 영어체험교실 설치
경남(김두관)	3	친환경 무상급식 실시, 육아와 교육 걱정없는 경남 실현 - 친환경 무상급식 실시, 공교육정상화 및 학력향상 프로그램 실시

*대구, 경북, 광주, 제주를 제외한 12개 시·도에서 5대공약안에 교육공약을 포함
출처 : 김경희(2011)

이와 같은 교육행정과 일반행정의 관계에 대해, 교육의 지방자치를 주장하는 통합론적 입장은 지방교육자치가 지방자치의 일부라는 점, 교육의 자주성·전문성·중립성 원리가 지방교육자치의 근거가 아니라는 점, 교육자치 문제 해결의 대안은 통합이라는 점 등을 제시하는 반면, 지방의 교육자치를 주장하는 지방교육자치 분리론의 입장에서는 지방교육자치의 제도적 보장의 근거를 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의해 보장되어야 한다고 주장한다(이일용, 2011: 66).

그러나, 통합론적 주장이나 분리론의 주장은 교육자치의 본질에 관한 문제는 아니며, 지방교육문제를 주민이 단일기관을 통하여 결정하든지, 아니면 별개의 기관을 통해서 결정하든지 궁극적으로는 교육에 관한 지방자치를 실현하기 위한 방법상의 차이에 불과하다(박봉수, 2011; 이기우, 2007). 이러한 측면에서 다양한 교육주체가 참여하는 지방교육거버넌스는 교육행정의 주체를 놓고 벌이는 일원화론이나 이원화론의 논쟁에서 벗어나 협치를 통하여 교육에 관한 지방자치를 실현하는 제3의 방법이라고 볼 수 있다(박봉수, 2011: 44). 조동섭(2010)도 교육자치와 일반자치의

연계 통합 논의는 이제 지방교육행정 운영의 주도권을 둘러싼 거버먼트(government) 논쟁 보다는 지방교육행정 운영을 위한 네트워크 중심의 거버넌스(governance)로 그 초점을 전환하는 것이 필요하며, 이는 제도 운영의 효율성과 관련된 수단적·기능적 논의를 넘어 교육 본질의 구현과 좋은 교육 실현을 위한 본질적·목적적 논의를 시작하는 의미 있는 일이라고 주장한다.

제 2절 교육협력 관련 이론 및 선행연구 검토

1. 자치단체간 협력에 대한 이론 및 선행연구

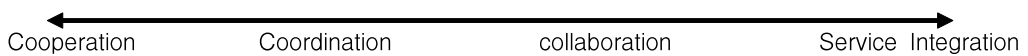
가. 협력의 개념

협력(collaboration)은 협동(cooperation) 및 조정(coordination)과 병행해서 논의되는데(오수길, 2006; Jonathan, 2001; Gray; 1989; 정문기, 2009에서 재인용), 대체로 새로운 조직의 생성이나 기획의 정도를 중심으로한 공식화의 정도에 따라 구분할 수 있다(오수길, 2006; Jonathan, 2001; 정문기, 2009에서 재인용). 협동은 새로운 조직과 상호간의 기획이 전혀 없는 가장 비공식적인 수준의 공동행위인 반면, 조정은 협동과 달리 당사자간 낮은 수준의 기획이 이루어진다(Jonathan, 2001; 정문기, 2009에서 재인용). 협력은 상호협력을 위해 조직의 생성과 이를 통한 기획이 활발히 이루어지며, 또한 협력을 위해서는 자원의 공유도 활발하게 이뤄질 뿐만 아니라 공동의 목표 및 권한도 구체화한다(오수길, 2006; Jonathan, 2001; 정문기, 2009에서 재인용).

Selden et al.(2006)도 <그림1>에서와 같이 공공서비스 제공측면에서

조직간 관계의 강도에 따라 협동, 조정, 협력, 통합적 서비스(service integration)를 스펙트럼의 연속선상에서 구분하였다. 양 극단에 협동과 통합적 서비스가 위치하며, 협동은 비공식적이며 개인적 관계에 의해 유지되는 반면, 공식적인 통합적 서비스는 두 조직이 상호의 고객들에게 새로운 서비스 패키지를 제공하기 위해 함께 일하는 형태이다. 양 극단 사이에 협력과 조정이 위치하며, 조정은 두 조직이 서로의 조직은 각각 독립된 현태를 유지한 채 조정 행위가 발생하고, 협력은 조직들이 보유한 자원, 권한과 성과를 공유한다.

<그림 2-1> Continuum of Collaborative Service arrangement



출처 : Selden et al.(2006)

지방자치단체의 협력과 관련해서는 협력적 거버넌스의 용어도 혼재하여 사용되는데, 정문기(2009)는 ‘다수의 이해당사자들이 공동목적 및 사회문제 해결을 달성하기 위하여 어느 정도 공식화된 조직구조와 권한을 가지는 공동행위’로 정의하였으며, 주재복(2011)은 ‘지역사회의 문제를 관련된 이해당사자와 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통하여 상호 협력적으로 문제를 해결해 나가는 것을 의미’한다고 정의하였다.

결국, 협력이란 다수의 이해당사자들이 단독으로 해결할 수 없는 문제들을 해결하기 위하여 자원을 공유하며 상호작용하는 것으로, 조직체계 및 권한의 공유를 포함함으로써 협력관계의 당사자들은 어느정도 협력규칙 및 신뢰에 기반한 규칙의 준수 등 공식적·비공식적 제약을 받게 된다 (Ansell & Gash, 2007; 정문기, 2009에서 재인용).

나. 지방자치단체간 협력의 이론적 배경

-협력과정모형(Process Model of Cooperation)을 중심으로

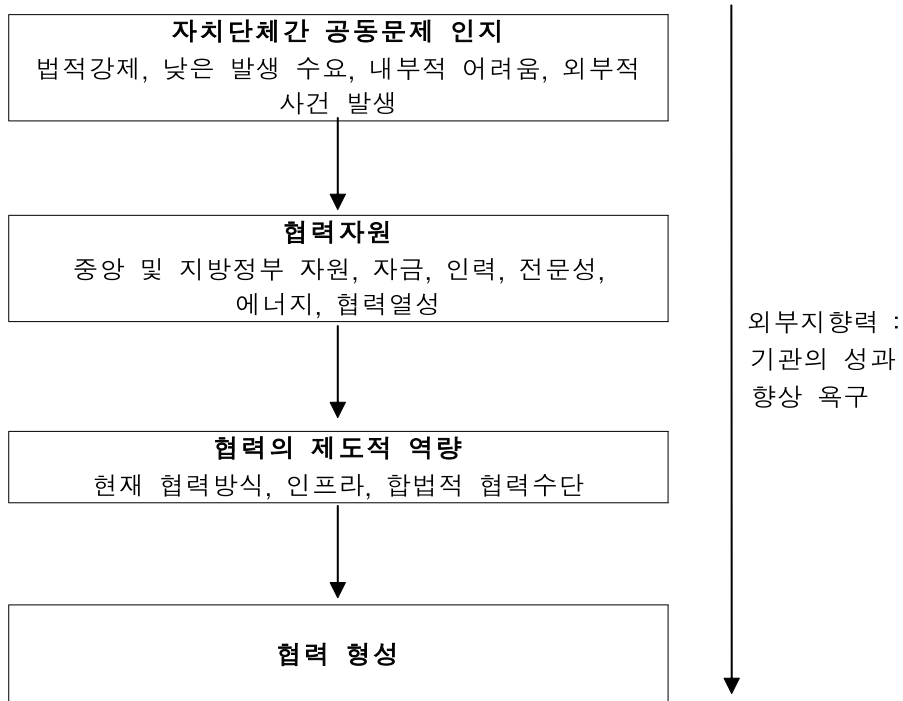
자치단체간 협력을 관례적 특성, 빈도와 강도, 형성동기 및 유형 등 다양한 관점에서 이론적으로 규명하고자 하는 시도는 1960년도 이후부터 본격적으로 이루어졌다(한표환·김선기, 2003). 정부간 관계모형(Intergovernmental Relations Model)을 시발로 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 최근에 제시된 공동생산적 접근모형(Coproductive Approach Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation) 등이 있는데, 이 중 협력과정모형에 대해 좀 더 자세히 살펴보고자 한다. 이는 해당 모형이 일선행정현장에서 직면하는 협력 장애요인에 대하여 상당한 배려를 하고 이를 적절하게 취급함으로써 협력성과를 최대화하고자 함으로써 앞선 모델에 비해 자치단체간 협력의 패턴을 보다 정확하게 특징지우고 있다고 볼 수 있기 때문이다(한표환·김선기, 2002).

협력과정모형에서 자치단체간 협력은 협력을 형성·치단체간 협력을 촉진하는 요인들이 내부적으로 적절히 혼합되어 이들 간의 상승적 작용을 통하여 외형적으로 나타난 결과로 보고 있다(한표환·김선기, 2002).

Weiss(1987)는 자치단체간 협력은 급작스러운 환경변화와 체계적인 동기에 기인한다고 보고 있는데, 예기치 않은 문제의 심각화, 직원들의 유대와 이의 활용가능성, 외부지원 등과 같은 환경변화가 자치단체간 협력의 동기를 유발하는 반면, 기관의 성과를 향상시키려는 욕구(performance demands)가 협력의 체계적 동기를 제공한다. 이와 같이 시작된 자치 단체간 협력은 <그림 2>에서 나타나듯 몇 가지 단계를 거쳐 실질적 협력이 형성되게 된다. 먼저 자치단체가 협력의 필요성을 느끼고 협력의사를 실질적 협력으로 전환하기 위해서는 공동문제 인지를 바탕으로 협력에 필요한 자원을 최대한 가용할 수 있어야 하며, 이를 활

용할 수 있는 제도적 인프라가 구축되어야 한다. 결국 협력과정모형은 자치단체간 협력적 노력이 성공하기 위해서는 3가지 전제조건과 기관의 성과에 대한 욕구가 모두 충족되어야 한다.

<그림 2-2> 자치단체간 협력의 과정모형



다. 지방자치단체 간 협력에 관한 연구

주재복(2011)은 지방자치단체 간 협력적 거버넌스의 성공사례를 분석하여 성공요인과 구축방안을 도출하였다. 연구결과에 따르면, 안양천 유역의 13개 기초자치단체장(서울시 7개구, 경기도 6개시)들은 안양천의 수질개선을 위해 행정협의회의 하나인 안양천수질개선대책협의회를 구성하였으며, 이를 통해 안양천의 하천의 수질을 성공적으로 이끌어 냈다. 이러한 협력적 거버넌스의 성공요인으로 1) 협력적 거버넌스 형성요인은

지방자치단체들의 직접적 참여 및 상호협의를 통한 거버넌스 구축, 당사자간의 이해관계 공유, 2) 협력적 거버넌스 운영요인은 거버넌스 주체에 대한 역할과 책임의 명확한 설정, 사전에 합의된 운영규칙과 절차, 운영 과정에 대한 정확한 정보의 상호공유 등을 제시하였다.

한표환·김선기(2003)는 이론 분석을 통해 다음과 같이 자치단체간 협력사업을 유형화하여 각각의 성공·실패요인을 설정하고, 광역행정 관련 담당 공무원을 대상으로 의견을 조사하였다. 실증분석 결과, 협력의 성공요인은 「보조금 지원 및 재정적 이익」, 「문제해결 및 서비스향상」, 「관리자의 협력에 대한 긍정적 가치관」 및 「내부역량의 보완」 등이 작용하는 반면, 주요한 협력의 실패요인으로 「과다비용 및 재정손실」과 「관리자의 협력에 대한 부정적 가치관」이 분석되었다.

<표 2-3> 협력사업의 성공·실패요인

협력요인	성공요인	실패요인
재정적 지원	정부의 보조금 지원 또는 협력에 따른 재정적 이익 발생	협력사업에 과다한 비용이 들거나 협력으로 재정손실이 발생
전문적 가치관	자치단체장 등 관리자가 협력사업에 대해 긍정적 생각을 보유	자치단체장 등 관리자가 협력사업에 부정적인 생각을 갖고 있거나 독자적 행정수행을 선호
정치적 영향력	협력으로 권한이나 이해관계 등에 영향력이 증대	협력으로 권한이나 이해관계에 대한 영향력이 축소
문제해결 또는 서비스개선	분쟁해소 등 특수한 문제의 해결에 도움이 되거나 서비스가 향상	협력으로 당면문제의 해결에 도움이 되지 않거나 독자적 해결에 자신
불확실성 해소	협력을 통해 인력, 기술, 노하우 등 내부 역량을 보완	협력사업의 추진으로 예기치 않은 문제가 발생하거나 분열, 불편 초래
협력대상 정보	협력대상 사업이 지정되어 있거나 관련 정보를 사전에 공유	협력대상 사업이나 기관에 대한 정보가 부족
법적 강제	법규에 협력 의무나 권유가 규정	법규에 협력 의무나 권유가 미규정

출처 : 한표환·김선기(2003)

2. 교육협력에 대한 이론 및 선행연구

가. 교육협력의 개념

아직 ‘교육협력’에 대한 연구는 활발히 수행되지 않아 정의도 충분히 논의되지는 않았으나, 지방자치단체의 협력의 연장선에서 교육행정의 영역으로 확장하여 적용하려는 움직임이 있다.

김형기(2008: 9)는 시·도교육청과 동일행정구역 또는 하위 행정구역 내의 지방자치단체(시·도청 또는 시·군·구청)간에 교육·학예에 관한 사무분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완 관계를 유지하여 공생적인 사업관계를 통해 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다고 본다. 이 외에 신현석(2011: 105)은 지방교육의 협력적 거버넌스에 대해 “지방교육의 발전을 위하여 지역수준에서 정부, 지역주민을 포함한 각 행위 주체들이 지방교육에 관한 정책의 모든 단계에서 단순한 참여와 타협을 넘어 상호 협력과 의존성을 높이고, 서로 협력하여 문제를 해결해 나가고 책임을 지는 절차적 거버넌스의 한 형태”로 정의하였으며, 박봉수(2011)는 경기도의 교육협력 사업을 지방교육거버넌스의 한 형태라고 보고, 지방교육거버넌스를 “지방의 교육과 관련 있는 정책행위자들이 상호의존적이고 협력적인 파트너십과 네트워크를 수평적으로 형성해 지방의 교육문제를 자발적으로 해결해 나가는 협치의 사회적 조정양식”이라고 정의하였다.

결국, 앞서 검토한 협력의 개념 및 선행연구(김형기, 2008; 박봉수, 2011)를 종합할 때 교육협력이란 교육행정기관과 지방자치단체가 단독으로 해결할 수 없는 교육 관련 사안을 해결하기 위하여 서로의 자원을 공유하며 상호작용하는 것으로 볼 수 있다.

나. 교육협력의 의의

오늘날 지방교육발전 전략으로서 지방교육(행정)기관과 지방자치단체 간의 협력이 더욱 절실히 요구되고 있다. 지방교육문제는 교육만이 아니라 지역사회의 문제이기도 하다. 그것도 한 세대만이 아니라 다음 세대의 지위획득에까지 연결된다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 또한 지역사회로 보면 지방교육의 저발전은 지역 정주민 의식을 약화시키며, 지역인재를 수도권으로 유출시킴으로써 지역발전을 저해한다. 지방자치단체의 교육협력에 대한 참여는 바로 이 같은 관점에서 출발해야 한다(정영애, 2003: 211; 김형기, 2008: 9에서 재인용). 지방교육자치단체와 지방자치단체간의 교육협력은 개별자치단체의 내부적 역량한계를 극복하고 비용절감과 중복투자의 방지는 물론 교육사업추진과 교육행정서비스 제공 등에 있어 효율성과 사업연계성을 제고할 수 있다는 점에서 매우 큰 의의를 갖는다(김형기, 2008: 9).

즉, 교육자치와 일반자치간의 협력 강화는 교육발전에 필요한 다양한 자원을 효과적으로 확보하며, 일반자치단체의 교육에 대한 관심을 제고하고, 지역 교육발전이라는 책무성을 공유하는데 기여할 수 있을 것이다. 효율적인 국가인재개발을 위해 중앙정부 차원의 다양한 부처 간 상호협력이 필요하듯, 지방단위에서 일반자치단체와 교육자치단체 간 협력이 필요한 것이다.

다. 교육 협력 관련 연구

(1) 교육협력 실태 및 활성화 방안에 관한 연구

김형기(2008)는 교육협력 활성화 방안을 모색하고자 시·도교육청과

지방자치단체간 교육협력 현황을 실증분석하고, 교육협력 업무에 대한 교육청과 지방자치단체 구성원들의 인식수준을 조사하였다. 조사 결과에 따르면, 지방자치단체들의 교육협력은 단체장의 의지는 물론, 자치단체의 재정능력 수준에 따라 상이가 차이가 있는 것으로 나타났으며, 공무원들의 교육협력에 대한 인식은 필요성에 대해서는 긍정적이나, 거주지역의 지방교육에 대한 소외감이 크며, 지방교육 주체의 주체의식이 약한 것으로 나타났다. 이에 따라, 교육협력 활성화 방안으로 1) 상호 교육협력에 대한 목적을 정립, 2) 상호 권한과 의무가 중복되는 분야의 조정, 3) 교육협력 전담부서의 확대·설치, 4) 지방교육행정협의회의 운영 활성화, 5) 교육지원 조례의 제·개정, 6) 지방자치단체의 안정적 교육예산 지원방안 모색 등을 제시하였다.

김홍주 외(2006)는 궁극적으로 지방교육발전에 기여할 수 있도록 시·도청과 시·도교육청간의 연계 협력 체제를 개발하기 위한 목적으로 비교적 교육협력이 활발한 일부 시·도청과 시·도교육청간의 연계협력 실태를 분석하고, 공무원들의 연계협력에 대한 요구수준을 파악하기 위해 전국 일반자치단체 및 교육청 공무원들을 대상으로 인식조사를 실시하였다. 조사 결과, 대부분이 연계협력에 긍정적(86.3%)인 것으로 나타났으며, 특히 연계협력이 필요한 분야는 교육재정지원과 교육환경 현대화로 나타났다. 교육청과 일반지방자치단체간의 연계협력의 성과로는 비법정전입금 확보에 기여, 교육행정협의 증대 등으로 나타났다.

이일용(2011)은 지방교육자치와 일반자치의 연계협력 활성화 방안을 찾기 위하여 지방교육자치와 일반자치의 연계협력 현황 및 문제점을 파악하고, 설문조사 분석을 통해 대안을 모색하였다. 현행 지방교육자치와 일반자치의 연계협력의 문제점으로 자치제도의 집행기구와 의결기구 구조 연계⁸⁾, 시·도지사과 교육감 선거제도, 지방교육행정협의회의 운영, 재

8) 현재의 지방교육자치에 관한 구조는 집행기구는 분리되어 직선제로 선출하고, 의결기구는 통합형으로 형성되어 있어 이원화된 구조를 가지고 있다. 2014년 6월 30일 이후에는 교육위원회가 일반행정의 의회로 통합되는 형태로 운영될 예정이다(이일용, 2011:65)

정운영 등을 지적하였다. 지방교육자치와 일반자치의 효과적인 연계협력 방안으로는 지방교육행정협의회 운영(39.0%), 교육협력관제 운영(28.2%), 시·도청에 교육관련 부서 설치(17.8%) 순으로 조사되었으며, 연계 협력의 효과증진을 위한 필요조건으로는 상호협력을 위한 법적·제도적 장치 마련(48.6%), 동반자적 관계 형성과 상호존중(37.5%) 등의 순으로 나타났다.

(2) 교육 거버넌스 관점에서의 협력에 관한 연구

거버넌스는 행정학에서 등장한 개념으로 종래의 통치 개념은 국가중심으로 정부(government)와 공식적 권위당국이 주도하는 문제해결을 의미하는 것으로 여겨졌지만 거버넌스는 이보다 넓게 시민사회와 비공식기구들도 공동체적 삶의 관리의 운영에 참여하여 협력하고 제휴하는 것으로 인식되고 있다. 또한 거버넌스는 개별 국가의 중앙수준에서 이루어지는 국정관리를 포함하여 지방수준에서의 공공문제 해결은 물론, 더 나아가서는 전 세계 수준에서의 관리와 운영을 가리키는 다수준적 개념으로 볼 수 있다(박찬욱 외, 2004). 한편, 우리나라는 아직 지역 교육의 거버넌스 논의가 시작단계로서 교육행정 및 일반행정의 협력은 기존의 중앙집권적이며 교육관청에 의한 경직적인 집행에서 발생한 교육관련 쟁점들을 해결하기 위한 방안으로, 중앙에서 지방으로, 교육행정과 일반행정의 파트너쉽 구축 등에 관심을 갖고 있다.

신현석(2010)은 중앙 및 지방정부 그리고 단위학교 차원에서 종적 혹은 횡적으로 이루어지는 교육 전반에 관한 통치구조와 그것의 활동과정을 일컫는 교육거버넌스는 종래 폐쇄적인 관점의 교육행정구조 혹은 체제에 대한 논의를 정치·행정적으로 확장시켰다는 점에서 그 의의를 찾고 있으며, 교육 문제가 단순히 교육이념과 교육 권력을 둘러싼 정치적인 대립의 틀을 넘어 교육의 통치구조와 의사결정을 아우르는 교육거버넌스의 갈등; ① 교육지배구조 방식 : 국가통제 대 지방통제, ② 교육통

치이념 : 보수 대 진보, ③ 지방교육자치의 권한 : 일반자치 대 교육자치로 분석하고, 이를 토대로 교육거버넌스의 갈등 해소를 위한 정책과제를 ① 관계 법규의 정비와 명확화(단기 과제), ② 지방교육자치의 발전적 정착을 위한 교육행정체제의 개선(중기 과제), ③ 협력적 거버넌스의 구축(장기 과제)으로 제시하였다.

조동섭(2007:157~173)도 유사한 관점에서 네트워크 조직과 공·사적 부문의 파트너십을 강조하는 거버넌스 개념은 지방교육에 대한 권한을 두고 지방자치단체와 지방교육 자치단체 간의 헤게모니 다툼으로 혼란과 대립을 겪고 있는 현 상황을 극복하는 데 아주 적절한 함의를 제공하고 있다고 보고, 교육 거버넌스의 측면에서 지방교육과 관련된 지방정부 및 지방교육자치단체의 권한과 책임 한계 및 역할과 책무에 대해 분석함으로써 지방교육의 활성화를 위한 교육 거버넌스 운영 활성화 방향과 과제에 대해 논의한다. 특히, ‘경기도-교육청간 교육협력사업’을 교육 ‘일반행정과 교육행정의 연계’ 및 ‘지역의 균형발전’ 등의 측면에서 교육 거버넌스의 성공적인 사례로 제시하고 지역주민의 만족도와 신뢰도를 제공하고 지역의 발전을 가져오는 ‘일반행정과 교육행정의 협력의 상승효과’를 강조한다.

박봉수(2011)는 경기도의 교육협력 사업을 거버넌스의 구조와 과정의 측면에서 분석함으로써 법·제도, 조직 및 보유 자원과 같은 구조의 측면과 함께 행위자가 상호작용하는 과정을 통해 정책결정구조를 파악하고자 하였다. 연구결과에 의하면 구조적 측면의 제도화 수준에서 민선 3기에서는 교육협력관, 경기도교육지원사업협의회 및 경기도교육지원조례의 신설 등 교육협력의 네트워크와 파트너십을 구축한 반면, 민선4기에서는 교육협력관 철수, 경기도교육지원사업협의회의 중단과 도 교육행정의 직할체제 강화 등으로 교육협력의 네트워크와 파트너십이 붕괴되었다. 보유자원의 수준에서는 민선3기에 비해 민선 4기의 교육협력 사업 예산의 비율이 감소되었다. 과정적 측면의 협력수준에서 민선 3기가 교육협력의 목표의 일치 속에서 자발적으로 협력관계가 유지되었다면, 민선 4기는

목표의 불일치에서 오는 갈등과 대립으로 협력관계가 악화되었고, 자원의 의존성에서도 축소되었다. 즉, 민선 3기에서 민선 4기로 넘어가는 과정에서 교육협력을 위해 구축하였던 ‘네트워크 파트너십’이 붕괴되었으며 도와 교육청은 갈등과 대립의 상황에 놓이게 되었다.

<표 2-4> 교육거버넌스의 분석 변수

구성변수	세부변수	측정변수
구조적 측면	제도화 수준	법·제도적 측면의 구축 여부 협력체 구성, 역할 및 업무분담 정도
	보유자원 수준	재정적 자원의 적절성
과정적 측면	협력 수준	참여자들의 자발적 참여 정도 참여자들 간의 사업목표의 일치성 정도
	상호의존 수준	자원의존성 및 협력의 빈도

출처 : 박봉수(2011)에서 재정리

(3) 재정지원(교육경비보조금) 관점에서의 협력연구

지방자치단체의 재정지원 관점의 협력 또는 교육경비보조 관련 연구는 일반적으로 지자체가 지역격차를 해소하고 균형적인 발전을 도모하기 위한 방안의 하나로 재정 지원을 바탕으로 하는 교육협력 사업에 대해 이들의 협력 사업이 지역간 격차를 해소하는데 어떻게 기여했는가에 대한 분석을 주된 관심으로 하고 있다.

하봉운(2009)은 경기도는 타 광역자치단체에 비해 기초자치단체의 교육 지원 사업이 가장 활발하게 전개되어 지역 간 교육여건 차이가 비교적 뚜렷하며, 이로 인한 다양한 문제점을 발견할 수 있다고 하며, 지방자치단체의 교육 지원은 지역 간 교육 여건의 격차를 심화시켜 장기적으로

교육 결과의 격차로도 이어질 수 있다는 관점에서, 경기도 31개 시·군의 교육격차 현황과 문제점을 교육지원 사업의 유형, 기초자치단체의 교육경비보조 사업, 중앙(광역정부)의 대응지원사업으로 구분하여 살펴보고, 교육경비보조 사업의 문제점에 대한 해결방안을 제시한다.

이정욱(2010)은 광역자치단체 중 충청남도를, 기초자치단체 중 금산구를 연구지역으로 정하고, 지방자치단체의 교육협력 재정지원이 학생 수 증가와 학업성취도 향상에 미치는 영향을 분석하였다. 이에 따르면, 전국적으로 교육협력 재정지원액은 급증하였고, 지방자치단체의 교육협력 재정지원은 학생 수 증가에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 학업성취도 향상에 있어서도 제한된 범위 내에서 긍정적인 결과를 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체는 지역의 인구유출을 억제하고 지역경제를 활성화하는 길은 교육협력 재정지원을 획기적으로 늘려 지역의 교육환경을 개선하는 것이라고 제안한다.

박혜란(2010)은 일반자치와 교육자치가 분리되어 운영되는 제도적 현실에도 불구하고 실질적으로 교육에 대한 지방자치단체의 관심과 역할이 증가하고 있는 시점에서 기초자치단체의 교육경비보조금 예산에 대한 분석연구가 필요하다고 보고, 2002년부터 2009년까지 8개년에 걸쳐 서울시 25개 자치구를 대상으로 기초자치단체의 교육경비보조금 결정요인을 분석하였다(교육경비결정요인 분석변수는 <표 5> 참조). 분석 결과, 교육경비보조금이 가장 많은 구와 가장 적은구가 11.7배 가량 차이가 나 서울시의 자치구간에도 격차가 큰 것으로 나타났고, 이웃자치단체의 교육경비보조금 변수, 점증적 변수인 전+년도 교육경비보조금 예산이 교육경비보조금 결정에 유의미한 양(+의 영향력이 있는 것으로 나타났다. 반면, 제도적 변수인 조례의 제정과 전담부서 신설은 교육경비 보조금 결정에서 서로 상반된 결과를 미치는 것으로 나타났는데, 조례제정의 경우 유의미한 양(+의 영향력을, 전담 부서의 경우에는 고정효과 모형을 이용한 경우 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회·경제적 변수인 자동차 대수, 학교수와 재정 능력요인인 지방재정자립도는 교육경

비보조금 결정에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석됐다.

<표 2-5> 교육경비결정요인 분석 변수

변수	구분	
종속 변수	교육경비보조금예산	주민 천 명당 및 학생 천 명당 교육경비보조금
	교육경비보조금 비율	자체예산에서 차지하는 교육경비보조금 비율
독립 변수	사회·경제적 요인	소득수준(자동차 보유대수/1,000) 학교수
	정치·제도적 요인	투표율, 후보 간 경쟁률, 공직 경력, 전담부서 설치, 조례 제정
	재정적 변수	재정자립도
	시차종속 변수	전년도 교육경비보조금/ 교육경비보조금 비율
	이웃지방자치단체의 교육경비보조금	이웃지방자치단체의 인구 1,000명당 교육경비 보조금

출처 : 박혜란(2010: 49)을 재정리

김인회(2011)는 서울, 경기, 전북, 제주 지역의 교육비 지원 사례를 법
적근거, 교육비 지원규모, 교육지원사업, 교육협력관계의 관점에서 비교
분석하였다. 연구결과에 따르면, 4개 시·도는 모두 교육행정협의회 설치
조례를 제정하였으나, 조례 제정을 통한 교육비 지원규모, 주요 교육비
지원사업, 협력 관계 등에서는 차이가 큰 것으로 나타났다. 이에 비추어
볼 때 현행, 지방자치단체의 교육비 지원은 지역의 제정력과 같은 특성
과 자치단체장의 성향, 의지, 시·도와 시·도교육청간 연계 협력 정도에
큰 영향을 받고 있다.

검토한 선행연구의 결과를 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 2-6> 교육협력 선행연구 정리

구분	연구자	주요 내용
협력 실태 및 활성화 방안 연구	김형기 (2008)	-시·도교육청과 지방자치단체 상호간 ‘운영 측면’의 교육 협력 활성화 방안 모색 -교육협력 현황(전담부서 설치, 상호협의체 구성, 교육지 원조례 제정, 교육협력 협약, 재정적 협력 등) 분석 -교육협력 업무에 대한 구성원 인식 수준 조사
	김홍주 외(2006)	-지방교육발전에 기여할 수 있는 일반자치단체와 교육 청간의 연계협력 체제 모색 -전국 지자체, 교육청 공무원 대상 연계협력에 대한 요구 수준 설문조사 실시(86%가 협력에 긍정)
	이일용 (2011)	-지방교육자치와 일반자치의 연계협력 현황 및 문제점을 파악하고, 설문조사 분석을 통해 대안 모색 -효과적인 연계협력 방안으로 지방교육행정협의회의 운영, 교육협력관계 운영, 교육관련 부서 설치 순으로, 연계 협력의 효과증진을 위한 필요조건으로는 법적·제도적 장치 마련, 동반자적 관계 형성과 상호존중 순으로 조사
교육 거버넌스 연구	신현석 (2010)	-종래 폐쇄적 관점의 교육행정구조/체제에 대한 논의를 정치·행정적으로 확장 개념으로서의 교육거버넌스로 확대 -교육거버넌스 갈등구조와 이를 해소하기 위한 정책 과 제 제시
	조동섭 (2007)	-거버넌스 개념(네트워크 조직, 파트너십)은 지방교육 권 한에 대한 지방자치단체와 지방교육자치단체간의 주도 권 다툼에 함의 제공 -교육거버넌스 측면에서 지방교육과 관련된 지방정부 및 지방교육자치단체의 권한과 책임한계 및 역할과 책 무에 대해 분석, 활성화 방향과 과제 제시
	박봉수 (2011)	-교육거버넌스의 구조와 과정의 측면에서 경기도 교육협력 사업을 분석 -2003년 시작된 경기도 교육협력사업은 일반행정과 교 육행정간의 교육협력이라는 새로운 거버넌스를 창출, 성과를 내었으나 2010년 사업이 대부분 축소, 네트워크 파트너십은 붕괴
재정지원 관점 연구	하봉운 (2009)	-지방자치단체의 교육 지원은 지역 간 교육 여건의 격 차를 심화 및 장기적으로 교육 결과의 격차를 야기 -경기도 31개 시·군의 교육격차 현황과 문제점을 교육 지원 사업의 유형(기초자치단체의 교육경비보조 사업, 중앙(광역정부)의 대응지원사업)에 따라 분석

이정옥 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> -지방자치단체의 교육협력 재정지원 사업을 실증적으로 분석(광역-충남, 기초-금산군)을 단위로 분석 -지방자치단체의 교육협력 재정지원은 학생수 증가에 긍정적 영향을 미치며 제한된 범위 내에서 학업성취도 향상에 긍정적 영향
박혜란 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 25개 자치구의 8년(2002~2009년)간 교육경비 결정요인을 분석 - 이웃자치단체의 교육경비보조금, 전년도 교육경비보조금 예산은 유의미한 양(+)의 영향력 - 조례의 제정은 유의미한 양(+)의 영향력, 전담 부서의 경우 고정효과 모형에서 부(-)의 영향력
김민희 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> -4개 지자체(서울,경기,전북,제주)를 대상으로 재정지원의 법적근거, 재정지원금, 교육지원사업 및 협력관계 등에 대해 현황분석 -지자체 교육비 지원은 지역의 재정력, 자치단체장의 의지, 시·도 및 교육청간 연계협력 정도가 유기적으로 영향

3. 교육협력의 현황(2010년 기준)⁹⁾

가. 제도적 측면

(1) 조례 제정

지방자치단체는 「지방교육재정교부금법」 제11조 제6항¹⁰⁾ 및 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 따라 관할구역 안에 있는 각급 학교의 교육에 소요되는 경비의 일부를 보조함에 있어 필요한 사항을 규정하기 위해 조례를 제정하는 자치단체가 증가하고 있다. 지방자치단

9) 공은배 외(2011). 일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과분석 연구(한국교육개발원). p.33~44, p.87~95의 내용을 토대로 재구성하였음

10) 「지방교육재정교부금법」 제11조 제6항은 “지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다.”고 규정하고 있다.

체 교육경비보조에 관한 조례를 제정·운영하고 있는 자치단체는 광역이 54.5%, 기초가 88.6%로 나타났다. 조례 제정률은 광역보다 기초가, 시지역 및 군지역보다 자치구에서 더 많이 제정하고 있다(<표 2-7> 참조).

<표 2-7> 교육경비보조에 관한 조례 제정 현황

(단위 : %, 자치단체 수)

구분		제정		미제정		계	
		비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
광역	시	83.3	5	16.7	1	100	6
	도	20.0	1	80.0	4	100	5
	합계	54.5	6	45.5	5	100	11
기초	시1	100.0	7	0.0	0	100	7
	시2	94.4	34	5.6	2	100	36
	군1	95.5	21	4.5	1	100	22
	군2	72.7	16	27.3	6	100	22
	자치구	86.1	31	13.9	5	100	36
	합계	88.6	109	11.4	14	100	123

* 시1: 인구 50만 이상, 시2: 인구 50만 미만, 군1: 인구 5만이상, 군2: 인구 5만 미만
출처 : 공은배 외(2011)

(2) 교육협력 전담부서 설치

<표 2-8>에서 지방자치단체 내 계 단위 이상 교육협력 전담부서는 광역자치단체의 경우 100%, 기초자치단체의 경우 84.6%가 설치되어 있으며, 계단위 전담부서가 광역에서 61.5%, 기초에서 65.9%로 높게 나타났다. 한편 과 단위의 정식 전담부서의 경우 광역자치단체의 경우 특별·광역시(57.1%)에서, 기초자치단체의 경우 자치구(36.1%)에서 높은 것으로 나타났다.

<표 2-8> 일반자치단체의 교육협력 전담부서 설치 현황

(단위 : %, 자치단체 수)

구분		과단위		계단위		미설치		계	
		비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
광역	시	57.1	4	42.9	3	0	0	100	7
	도	16.7	1	83.3	5	0	0	100	6
	합계	38.5	5	61.5	8	0	0	100	13
기초	시1	14.3	1	85.7	6	0	0	100	7
	시2	22.2	8	66.7	24	11.1	4	100	36
	군1	4.5	1	90.9	20	4.5	1	100	22
	군2	0.0	0	77.3	17	22.7	5	100	22
	자치구	36.1	13	38.9	14	25.0	9	100	36
	합계	18.7	23	65.9	81	15.4	19	100	123

출처 : 공은배 외(2011)

(3) 교육협력 협의체 구성

일반자치단체와 교육청 간의 교육협력을 위한 상호협의체는 <표 2-9>에서와 같이 광역의 경우 전 지역에서 구성하고 있는 반면, 기초는 53.3%의 지역에서 구성하고 있어 광역자치단체에서 보다 활발한 것으로 나타났다.

<표 2-9> 교육협력 상호협의체 구성현황

(단위 : %, 자치단체 수)

구분		설치		미설치		계	
		비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
광역	시	100	7	0	0	100	7
	도	100	6	0	0	100	6
	합계	100	13	0	0	100	13
기초	시1	42.9	3	57.1	4	100	7
	시2	50.0	18	50.0	18	100	36
	군1	59.1	13	40.9	9	100	22
	군2	50.0	11	50.0	11	100	22
	자치구	57.1	20	42.9	15	100	35
	합계	53.3	65	46.7	57	100	122

출처 : 공은배 외(2011)

나. 자원적(재정적) 측면¹¹⁾

지방자치단체는 「지방교육재정교부금법」¹²⁾ 제11조 제6항에 근거한 교육경비보조금(학교로 직접 지급), 제7항에 근거한 시·도 교육비특별회계로의 비법정이전수입(시도교육청으로 지급)을 지원하고 있으며, 이 외에도 「학교급식법」¹³⁾, 「도서관법」¹⁴⁾ 및 자치단체 조례 등에 근거하여 교육예산을 지원하고 있다.

2010년 지방자치단체의 교육투자¹⁵⁾ 규모는 <표 2-10>에서와 같이 총 1조 1,816억원이며, 유형별로 광역자치단체는 주로 비법정이전수입 형태로, 기초자치단체는 주로 교육경비보조금액 형태로 지원하고 있다.

<표 2-10> 2010년 지방자치단체 교육투자 규모(총괄)

(단위 : 자치단체 수, 백만원)

구분	지자체 수	교육경비보조금액	비법정이전수입	교육투자 총액
광역	16	19,688	186,312	206,000
기초	228	717,266	258,260	975,526
전체	244	736,954	444,572	1,181,526

출처 : 공은배 외(2011)를 재정리

- 11) 지방자치단체의 재정지원은 법률에 재원의 규모가 정해져 있는 법정전입금과, 전입근거 또는 재원근거가 규정되어 있지 않은 비법정전입금, 비법정전입금의 일종이지만 학교로 직접 지원되는 교육경비보조금으로 크게 나눌 수 있는데, 본 연구에서는 지자체의 교육적 지원 의지가 잘 드러나는 비법정전입금 및 교육경비보조금을 묶어 교육투자(또는 지원)이라고 하고자 한다.
- 12) 「지방교육재정교부금법」 제11조(지방자치단체의 부담) ⑥ 지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다.
⑦ 시·도는 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각 호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.
- 13) 「학교급식법」 제9조(급식에 관한 경비의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제8조의 규정에 따라 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- 14) 제29조(공립 공공도서관의 운영 및 지원 등) ③ 「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 해당지방자치단체의 일반회계 예산의 범위 안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다.

<표 2-11>의 시·도별 교육투자액을 살펴보면, 투자액의 절대 규모는 자치단체 수와 인구 수가 많은 서울(230,183백만원)과 경기(330,609백만원)가 큰 것으로 나타났다. 학교당 투자액의 경우도 비슷한 경향을 보여 서울(127,084천원)과 경기(151,080천원)이 높게 나타났다.

<표 2-11> 시·도별 지방자치단체 교육투자액

구분	지자체수 (개)		총액(백만원)*	학교당 투자액(천원)**
	광역	기초		
전체	16	228	1,181,526	81,500
서울	1	25	230,183	127,084
부산	1	16	45,626	29,996
대구	1	8	21,094	21,871
인천	1	10	45,360	48,047
광주	1	5	7,993	15,849
대전	1	5	12,337	18,286
울산	1	5	12,963	32,983
경기	1	31	330,609	151,080
강원	1	18	72,172	87,756
충북	1	12	32,878	63,342
충남	1	16	80,822	106,422
전북	1	14	45,040	56,502
전남	1	22	66,322	71,701
경북	1	23	66,442	61,315
경남	1	18	97,343	92,733
제주	1	0	14,343	79,241

*교육경비보조금액과 비법정이전수입의 총합**

**지방자치단체별 학교당 교육투자액의 평균(지자체별 총액/학교수)
출처 : 공은배 외(2011)를 재정리

제 3절 학업성취 관련 선행연구 검토

1. 교육조직의 성과로서의 학업성취 분석 연구

교육성과 지표로서 학업성취에 대한 분석은 수능 원점수 비공개 정책 및 각종 전국 단위 시험성적의 비공개 등으로 인해 제대로 수행되지 못하였다. 그러던 중 2008년 전국단위 학업성취도 평가가 시행, 그 결과가 공개됨에 따라 최근 들어 연구관심이 높아지고 있다(김성숙, 2010).

전영한·금현섭(2011)은 2008년 실시된 국가수준 중학교 학업성취도 평가결과를 분석하여 교육조직의 학업성취도에 영향을 미치는 요인을 탐구하였다. 이 연구는 기존 연구가 매우 부족한 점을 감안하여 학생의 가정배경, 사교육, 학교자원, 학교과업환경, 학교구조, 학교관리 등 잠재적 영향변수를 최대한 포함하는 종합적 분석틀을 마련하였으며, 학생의 가정배경이나 사교육보다는 교육조직의 특성의 영향에 초점을 두어 비교적 교육당국이 직접적으로 변화시킬 수 있는 변수로서 분석하고자 하였다. 분석결과 가정배경, 과업환경의 제약, 구조, 관리역할 등이 부분적으로 학업성취도 향상에 기여하고 있으나, 재정투입확대나 교사증원과 같은 학교자원의 경우 학업성취도 향상에 기여한다는 증거가 나타나지 않았다. 그러나 교육조직 성과에 대한 신뢰성 있는 지식과 정보의 지속적 생산이 중요하다는 점과 학교자원의 규모 뿐만 아니라 활용방식에 대한 새로운 고민이 필요하다는 시사점을 제시한다.

강혜진(2012)은 한국의 중학교 조직의 관리요인이 조직성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 Lynn et al.(2000)의 거버넌스 모형¹⁶⁾을 활용하였

16) Lynn et al.(2000)의 Governance 모형

$$O=f[E,C,T,S,M]$$

거버넌스 성과는 환경적 요인(environmental factors), 고객특성(cliental characteristics), 처리(treatments-primary work/core process), 구조(structure), 관리적 역할과 행위의 함수

다. 학교장의 관리적 요인으로서 네트워크 관리행태, 관리의 질, 관리안정성, 관리자율성을 독립변수로 설정하고 그 외의 요인들은 통제변수로 설정하였다. 연구 결과, 네트워크 관리행태와 관리안정성 등 관리요인이 학교조직의 성과에 긍정적인 영향을 끼쳤으며, 학부모의 사회경제적 변수의 중요성을 재확인하였다.

우명숙(2011)은 조직자원으로 학급당 학생수, 교사의 경력·학력·사기 및 열의·능력 등 교사자원, 학생 1인당 교육비 또는 학생 1인당 교수학습활동비를 변수로 포함하였고, 학생들의 학업성취도는 국어·영어·수학의 평균 척도점수를 분석대상으로 하였다. 분석결과 학급당 학생 수 변수, 교사자원 변수, 학생 1인당 교육비는 학업성취도에 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 데 비해 학생 1인당 교수학습활동비는 학업성취도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 학교의 자원이 학업성취도와 관련하여 더 직접적이고 효과적으로 투자될 필요성을 강조함을 시사 한다고 할 수 있다.

2. 학업성취의 지역격차에 관한 연구

교육격차의 발생원인에 대해 과거에는 주로 학생의 능력이나 지능, 성취동기 등의 개인적 차원에 의해 유발되는 것으로부터 점차 사회적 불평등이 반영된 사회구조적차원들 즉, 지역간 교육격차나 사회계층간 교육격차, 학교간 특성에 따른 교육격차 등으로 확대되어가고 있다(신현석 2006). 초기 학업성취 격차에 대한 연구는 Coleman 보고서로 Coleman(1966)은 학생의 가정배경이 학업성취에 가장 큰 영향을 끼치며 학교의 물리적인 시설, 교육과정, 교사의 질 등은 영향이 미미하다고 하여 개인 또는 가정적인 요인으로 보았다. 반면, 강태중(2007)은 도시와 시골지역의 학업성취도 차이가 인구 이동의 결과를 통제하면 반 이하로 줄고, 다른 지역으로 인구전출이 많은 전라·광주 지역의 평균 학업성취도가 다른 지역에 비해 약세를 보임을 확인함으로써 학업성취도의 지역

차이를 인구이동의 측면에서 설명하려고 시도하였다.

유지완(2011)은 개인과 학교 변인과는 별도로 지역 변인이 학업성취에 영향을 주고 있는지를 실증적으로 분석하였는데, 분석 결과 지역수준의 변인들은 재정자립도, 교육경비보조금, 학원수, 도서관수 병상수 등이 학생의 학업성취와 관련이 있는 것으로 나타났으나, 개인 수준 변인 및 학교 수준 변인의 영향력을 통제하는 경우 지역 수준 변인들의 영향력은 대부분 사라지는 것으로 나타났다. 반면, 부모의 학력 등 사회경제적 배경으로서 개인 배경요인과 학교의 수업분위기 등 학교 변인은 학업성취에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

정동욱 외(2011)는 지역교육지원청 내 단위 학교 간 교육재정배분의 형평성 수준이 해당 지역교육지원청의 학업성취수준 및 관내 단위 학교 간 학업성취수준의 격차와 어떠한 관련을 맺고 있는지를 균형성장론 및 불균형성장론의 이론적 분석틀을 통해 실증분석 하였다. 단위 학교 간 교육재정배분의 형평성 정도와 해당지역 교육지원청 내 단위 학교 간 학업성취 격차 간의 관계를 살핀 결과, 학교 간 교육비 배분이 불공평하게 이뤄질 경우 학교 간 학업성취 격차가 확대되는 경향이 있음을 발견하였다.

하봉운(2005)은 서울시의 지역간 교육균형발전을 위해 지역간 교육격차에 관한 실태와 문제점을 분석하고 교육격차 유발요인을 규명하며, 해소 방안을 모색하고 있다. 이에 따르면, 서울시는 지역간 교육격차가 상존하고 있으며, 지역간 교육격차의 배경변인으로는 지역의 경제력, 재정자립도 및 재정력 등이, 교육투입 변인으로는 지역간 교육여건(시설, 교사 등), 교육경비보조금, 교육소비자의 교육투입비용(사교육비) 등이, 교육산출변인으로는 학력격차, 교육만족도가 제시되었다. 이를 해결하기 위한 교육행정기관과 지자체의 역할방안으로 교육소의 지역에 대한 투자와 지원 및 현행 지방교육자치제하에서 일반행정기관과 교육행정기관간의 협력방안 마련 및 지역주민 등 교육관련 이해당사자 모두의 적극적인 교육정책 참여 방안을 제시하고 있다.

김성식(2010)은 2005년부터 2009년까지의 수능성적이 시군구 단위의 지역여건을 나타내는 재정자립도, 기초생활수급대상자 비율, 학원수 및 학원비 수준 등의 변인들과 어느 정도 관련성을 보이는지를 3수준 다층모형을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 학업 중단자 비율이 높은 학교, 저소득 계층 비율이 높은 지역, 학원수가 적은 지역, 읍면지역에서 5년간 평균 점수가 낮게 나타났다. 학교와 지역여건 변인으로 학교간 성적 차이가 47.2%~54.4% 설명되었으나, 지역 여건 변인을 통제하였을 때 이러한 성적차이가 유의미하지 않게 나타났다. 이는 학교 간 차이의 상당 부분이 지역 여건에 의해 발생한 것이며, 성적의 학교 간 차이를 학교의 교육력 차이로 곧바로 해석하는 것은 상당한 위험성이 존재함을 말해준다. 또한 학생들의 학력 수준에서 지역 간 격차가 존재하며 이를 완화하기 위한 정책적 노력이 이루어져야 함을 시사한다.

검토한 선행연구를 정리하면 <표 2-12>와 같다.

<표 2-12> 학업성취 선행연구 정리

구분	연구자	주요변수	분석결과
교육 조직 성과	전영한 · 금현섭 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> · 종속변수: 2008 중학교 학업성취도 영어 · 독립변수 <ul style="list-style-type: none"> -자원요인: 교수학습활동비, 학생당교수비, 학교규모 등 -과업환경요인: 환경복잡성, 환경안정성, 무상급식학생비율, 기초수급학생비율, 특별·광역시 여부 등 -조직구조요인: 총학생수, 총교직원수, 조직복잡성 등 -관리요인: 관리경력, 교장현임교경력, 학교연수활동 등 · 학부모요인: 사교육지출, 학부모 SES 	<ul style="list-style-type: none"> · 가정배경, 과업환경의 제약, 구조, 관리역할 등이 부분적으로 학업성취도 향상에 기여 · 재정투입확대나 교사증원과 같은 학교차원의 경우 증거를 찾지 못함.

지역격차	강혜진 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> · 종속변수: 학업성취도 및 학생·학부모 만족도(한국교육개발원 한국교육종단연구 데이터) · 독립변수: 학교장의 관리적 행태(네트워크 관리행태, 관리의 질, 관리안정성, 관리자율성) 	<ul style="list-style-type: none"> · 네트워크 관리행태와 관리안정성 등 관리요인이 학교조직의 성과에 긍정적인 영향
	우명숙 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> · 종속변수 : 중학교 학업성취도(한국교육개발원 한국교육종단연구 데이터 2005~2007년) · 독립변수 <ul style="list-style-type: none"> -학생수준 : 가족배경(가구소득, 부모의 평균교육연한), 개인특성(성별, 전년도 성적, 사교육비 등) -교육자원 : 학급당 학생수, 교사자원(교사경력, 학력 등), 교육지출(학생 1인당 교육비 및 교수학습활동비 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 학급당 학생수, 교사자원, 학생 1인당 교육비는 학업성취도에 유의미한 영향을 미치지 않음 · 학생 1인당 교수학습활동비는 유의미한(+)관계
	유지완 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> · 종속변수 : 2008년 수능점수 (한국교육고용패널 코호트 중 2008년 수능점수가 확인되는 서울지역 인문계 고교생) · 독립변수 <ul style="list-style-type: none"> -지역수준: 재정자립도, 기초생활수급자수, 학원수 등 -개인수준: 월평균 가구소득, 사교육비, 사회자본, 문화자본 등 -학교수준: 학교의 물리적 환경, 학교장의 리더십, 수업분위기 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정자립도, 교육경비보조금 등 지역변인이 학생의 학업성취와 관련 있는 것으로 나타나나 개인변인과 학교변인의 영향력을 통제할 경우 영향력이 사라짐.
	이정욱 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> · 종속변수: 학생수 증가, 학업성취도 · 독립변수: 교육협력 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 교육협력 재정지원은 학생수 증가에 긍정(+)적 영향, 제한된 범위 내에서 학업성취도 향상에 긍정적(+)영향
	정동욱	<ul style="list-style-type: none"> · 종속변수: 2010 초등학교 학업 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역교육청 내 학교

	외 (2011)	<p>성취 평가결과</p> <ul style="list-style-type: none"> -교육지원청 내 학교의 국어, 수학, 영어 보통이상학생비율 평균 -교육지원청 내 학교 간 국어, 수학, 영어 학업성취분포에 대한 지니계수 · 독립변수 -교육지원청 수준: 학교 간 학생 일인당 교육비배분에 대한 지니계수, 무료급식지원학생 비율, 학생 일인당 교육비, 재정자립도 등 -시도교육청 수준: 사설학원수, 일인당 월평균 사교육비 등 	<p>간 교육비 배분이 불공평하게 이루어질 경우 학교 간 학업성취 격차가 확대되는 경향</p> <ul style="list-style-type: none"> · 교육지원청 수준의 재정자립도 지수(+), 단위학교 학생수(+), 학생 일인당 교육비(+)가 학업성취 수준과 유의미한 상관
	김성식 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> · 종속변수: 05~09년 수능점수(언어, 외국어, 수리) · 독립변수 - 학생수준변수: 성별 - 학교수준변수: 학업중단자비율, 특목고 - 지역수준변수: 저소득층비율, 읍면지역, 재정자립도, 학원수, 학원수강료 	<ul style="list-style-type: none"> · 학업 중단자 비율이 높은 학교, 저소득 계층 비율이 높은 지역, 학원수가 적은 지역, 읍면지역에서 5년간 평균 점수가 낮게 나타남. · 지역 여건 변인 통제 시 학교간 성적차이가 유의미하지 않게 나타남

제 4절 관련 이론 및 선행연구 검토 결과

교육협력의 현황에서 살펴볼 수 있듯이 객관적 지표상으로 전국의 많은 지자체에서 교육협력을 위해 조례제정, 협의체 운영 등 많은 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다. 그리고, 서울시교육청의 교육협력 담당자의 인터뷰에서도, 지자체별 자발적 협의체 구성이 연도별로 증가하는 등 협력하려는 노력이 많아지고 있다고 한다. 그러나 그의 효과가 직접적으

로 어떠한가에 대한 검토는 아직 이뤄지지 않았다.

교육분야에서는 아직 행정 주체자의 협력에 대한 연구가 초기 단계로서, 중앙집권적인 교육행정체제에서 탈피하여 보다 학교중심의, 지역중심의 행정으로 나아가야 한다는 당위성을 천명하는 연구가 대부분이다. 앞서 검토한 연구물도 현재 교육쟁점사항을 분석하고, 이를 해결하기 위한 방안으로 지방교육행정기관과 지방자치단체가 연계 협력의 필요성을 주장하고 있으나, 구체적으로 어떤 방식으로 연계 협력이 이뤄지고 어떤 효과를 가져오고 있는가에 대한 분석은 부족하였다.

경제적 재정지원 차원에서의 교육행정과 일반행정의 협력을 주장하는 연구에서는, 다양한 파트너쉽 가운데 재정적(자원적)인 측면만을 분석하여, 협력을 위한 제도적·과정적 측면에서의 분석은 부족하였다. 박혜란(2010)의 경우 제도적, 사회·경제적 측면 등 다양한 관점에서 기초자치단체의 교육경비보조금 결정요인을 분석하고자 하였으나, 이도 역시 교육의 최종적 성과인 학업성취가 아닌 자원적 측면을 종속변수로 하였다는 점에서는 제한점이 있다. 따라서 종합적인 교육협력의 관점에서 재정적 측면 뿐만 아니라, 제도, 실제 운영 등의 분석의 틀을 활용하여 분석하고자 한다.

본 연구에서는 박봉수(2011)가 지방자치단체와 교육청간의 교육협력을 구조와 과정으로 나누는 분석하는 관점을 활용하였다. 그러나 박봉수(2011)는 구조와 과정이라는 분석틀을 가지고 특정 지역(경기도)라는 지역에 대해 비교적 장기간에 걸쳐(2003년~20010년) 교육협력사업의 정책변동 내용과 변화요인을 밝히고자 한 연구로서 질적인 사례분석을 주로 하였던 것과 달리, 본 연구에서는 구조와 과정이라는 분석틀은 활용하지만 3개 지역(서울, 인천, 충북)에 대해 특정 연도(2011)의 협력과 학업성취의 관계를 실증분석한다는 측면에서 기본적으로 많은 차이가 있다.

한편, 과거 학업성취도에 대한 연구는 오히려 지역격차를 부추긴다는 반대여론으로 적극적인 연구가 힘들었다. 따라서 학업성취도를 활용한 교육성과 측정 연구는 아직 축적된 자료가 부족하여 연구가 활발히 진행

되지 못하였으나, 최근 수능성적 및 국가수준의 학업성취도 결과가 공개되면서 이를 활용한 연구가 활발해지면서 최근 3년 이내 학업성취도를 종속변수로 한 다양한 연구물이 나오고 있다. 따라서 본 연구에서도 교육부에서 관리·제공하는 에듀데이터서비스(EDSS)를 활용하여 교육협력의 성과를 학업성취도 측면에서 적극적으로 분석해보고자 한다.

또한 앞서 검토한 교육조직 성과에 대한 선행연구는 학교라는 교육조직의 관점에서 성과를 분석하고자 하였으므로 보다 상위의 조직 관점에서 지역 수준의 교육협력 효과에 대한 검토가 필요하다. 따라서 이번 연구에서는 학교 수준이 아닌, 지방자치단체 및 교육지원청 단위에서 해당 지역 교육협력의 효과에 대한 성과를 측정하는 지표로 활용하고자 한다.

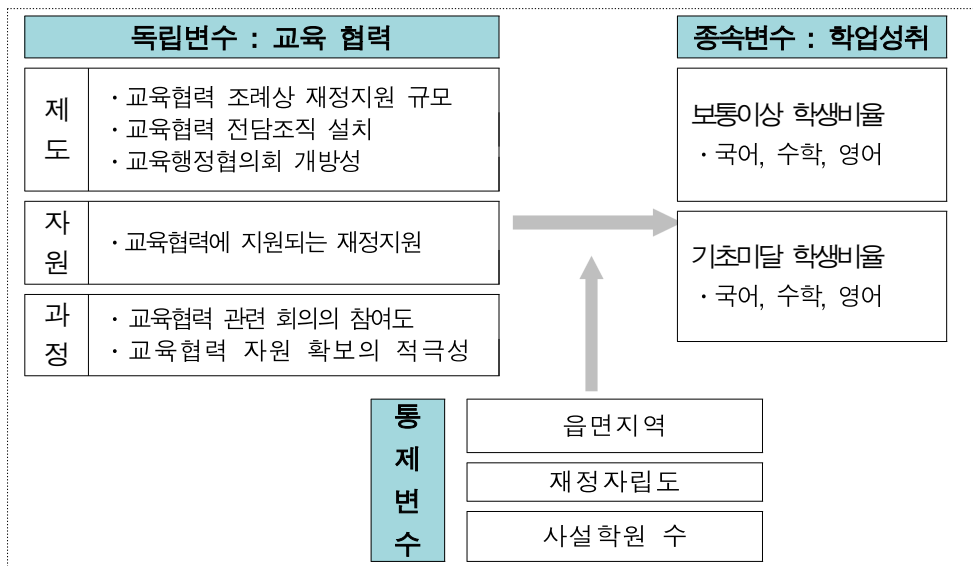
제 3장 연구설계

제 1절 연구문제 및 연구가설

1. 연구 문제

지방자치단체간 협력으로 지역의 문제를 해결하고(주재복, 2011), 교육청과 지방자치단체간의 교육협력을 통해 교육환경 개선, 인구유출 감소, 학력향상에 효과(하봉운·권자경, 2007; 이정옥, 2010)가 있다는 선행연구 등에서 교육청과 지방자치단체의 협력은 긍정적인 성과를 가져올 것으로 예측할 수 있다. 따라서 교육협력이 성과측정 지표로서 학업성취에 어떤 영향을 미칠 것인가를 연구문제로 정하고 세부적으로 가설을 도출하여 분석하고자 한다

<그림 3-1> 연구모형



2. 연구가설

Weiss(1987)의 협력과정 모형은 지방자치단체의 내부적 문제인식이 협력을 위한 자원과 협력을 추진하기 위한 제도적 역량을 활용하여 협력이 형성되는 과정을 설명하였으며, 박봉수(2011)는 지방자치단체와 교육청간의 교육협력을 거버넌스의 구조로서 제도적 수준과 보유자원 수준, 과정으로서 협력 수준과 상호의존 수준으로 나누어 분석하였다. 본 연구에서는 Weiss(1987)의 모형을 기본으로 하고, 박봉수(2011)의 분석틀을 활용하되, 선행연구(김인희, 2011; 김형기, 2008; 김홍주, 2006, 박혜란 2010, 공은배 외 2011 등)에서 교육협력의 실태 등에 대해 분석한 지표 등을 참고하여 교육협력을 제도적 수준과 보유자원 수준, 과정 수준 등 3가지 측면으로 나누어 분석한다.

가. 제도 측면

조례제정, 전담직원 배치, 협의체 운영 등의 제도적 기반 구축은 지방자치단체의 교육발전을 위한 투자 및 교육협력이 체계적·합리적으로 이뤄지기 위한 조건(공은배 외, 2011)이다. Weiss(1989)의 협력과정 모형에 따르면 협력이 형성되기 위한 3가지 전제조건 중 하나로 제도적 역량을 꼽았다.

제도적 측면의 하나로서 조례제정과 관련하여, 한표환·김선기(2003)는 협력의 성공요인으로 법적강제를 꼽고 있으며, 하봉운(2009)은 경기도 내 기초자치단체의 교육재정 지원의 불안정성의 원인 중 하나를 자치단체간 조례의 상이성 및 조례상 지원 규정의 불명확성을 지적하고 있다. 또한 조례제정 유무가 기초자치단체의 교육경비보조금 지출 결정에 양(+)의 상관관계를 끼친다는 연구가 있었다(박혜란, 2010). 이러한 선행연구들을 통해 조례제정은 법적 강제의 하나로 협력의 성공요인으로 작용할 수 있

으며, 조례의 내용이 구체적이고 적극적일수록 교육협력의 성과가 높게 나타날 것으로 예상해 볼 수 있다. 한편, 조사대상인 서울, 인천, 충북의 경우 모든 기초자치단체에서 교육경비지원을 위한 조례가 제정되어 있어, 각 기초단체의 교육협력 조례 내용을 검토하였으며, 조례내용 검토 결과 내용은 대부분의 지역에서 대동소이하여, 그 중 재정지원 규모 기준을 교육협력 조례의 적극성으로 보고 측정하였다. 교육협력 조례상 재정 지원규모 기준을 적극성으로 보고 측정한 이유는 조례의 재정지원 기준은 지자체 내 다양한 이해관계가 반영된 결과로, 현실적 여건상 재정적 여유가 많지 않은 많은 지자체에서 지자체장 및 지방의회 등의 적극적인 지원이 있지 않은 경우 조례상 교육경비 지원 기준 명시 및 상향조정이 쉽지 않기 때문이다¹⁷⁾. 따라서 첫 번째 가설은 조례상 교육협력 재정지원 규모는 학업성취에 정(+)¹⁷⁾의 영향을 미칠 것이라고 설정한다(가설 1-1).

교육협력 전담 조직 운영과 교육협력 협의체 운영은 교육협력을 추진하는 조직과 기구를 의미하며(박봉수, 2011), 이들 조직과 기구가 구성 및 운영될 때 그러하지 않은 경우에 비해 교육협력이 보다 원활히 추진되고, 성과를 가져올 것으로 기대할 수 있다. 따라서 두 번째 가설은 교육협력 전담 조직 운영은 학업성취에 정(+)¹⁷⁾의 영향을 미칠 것이라고 설정한다(가설 1-2)

교육행정협의회는 지방자치단체간 협력 방식인 행정협의회의 한 형태로, 교육행정협의회에 대한 선행연구는 연구는 찾기 어려웠으나, 행정협의회¹⁷⁾의 성과로 주재복(2011)은 성공적인 지자체간 행정협의회로서 안양 천수질개선대책협의회의 운영을 통해 지역 문제 해결의 사례를 제시하였다. 또한 지역협력사업 성과의 영향요인으로 지방정부, 지역주민, 시민단체 간 합의형성을 위한 내부 협력체계의 구축이 유의미한 것으로 나타난 연구 결과(이시원·민병익, 2011)를 고려할 때 교육협력 관련 다양한 참여자의 의견수렴 창구로서 교육행정협의회가 역할을 할 때 교육 협력

17) '교육경비 보조율 상향' 집중 협의- 충남도·교육청, 재정관계자 워크숍 ...'인재 육성' 지원방안 모색(충청일보, 2013. 4. 4.), (인터뷰) 문병권 중랑구청장 "서울 5위권 교육특구 만들 것"(아시아경제, 2013. 5. 31) 등 참조

의 긍정적 성과를 가져올 것으로 기대할 수 있다. 이에 따라 세 번째 가설로 교육행정협의회의 운영은 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이라고 설정한다(가설 1-3).

<가설 1> 제도 측면에서의 교육 협력은 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1: 조례상 재정지원규모는 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

- 가설 1-1-1: 조례상 재정지원규모가 클수록 학업성취 보통이상 학생비율이 높을 것이다(+).
- 가설 1-1-2: 조례상 재정지원규모가 클수록 학업성취 기초미달 학생비율이 낮을 것이다(-).

가설 1-2: 교육행정협의회의 개방성은 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

- 가설 1-2-1: 교육행정협의회가 개방적일수록 학업성취 보통이상 학생비율이 높을 것이다(+).
- 가설 1-2-2: 교육행정협의회가 개방적일수록 학업성취 기초미달 학생비율이 낮을 것이다(-).

가설 1-3: 교육협력 전담 조직은 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

- 가설 1-3-1: 교육협력 전담 조직이 설치될수록 학업성취 보통이상 학생비율이 높을 것이다(+).
- 가설 1-3-2: 교육협력 전담 조직이 설치될수록 학업성취 기초미달 학생비율이 낮을 것이다(-).

나. 자원 측면

자원은 Weiss(1989)가 협력을 효과적으로 달성하기 위한 3가지 전제 조건의 하나이며, 문제가 발생할 경우 협력의 주체는 효과적으로 자원을 투입함으로써 해당 문제를 협력을 통해 해결하고자 한다고 보았다. 자금, 인력, 열정 등 다양한 자원이 있을 수 있으나, 교육협력과 관련한 많은 선행연구에서 교육협력의 제도 구축의 목적을 지자체 교육비 지원의 효과성 및 안정성 확보(김민희, 2011; 공은배 외, 2011; 이일용, 2012 등)라고 지적하였듯이 교육비 지원은 자원의 측면에서는 중요한 요인이다.

또한, 교육경비보조금 지원규모는 같은 시·도내 기초자치단체에서도 편차가 크게 나타나는데(박혜란, 2010; 하봉운, 2005; 하봉운, 2009 등), 일부 자치단체에서는 재정부담 능력이 있는 경우에도 교육경비를 적정하게 지원하지 않는 경우도 있고 이와 반대인 경우도 나타나, 지역 교육에 대한 지방자치단체장의 관심도를 반영한 것으로 해석할 수 있으며(이정옥, 2011), 일반적으로 협력의 성공요인으로 리더 또는 관리자의 관심이나 의지를 유의미한 요인으로 지적하는 연구결과(정문기, 2009; 한표환·김선기, 2003) 등을 고려할 때 지방자치단체의 장의 관심 또는 의지가 반영된 것으로도 볼 수 있는 교육협력 재정지원은 협력의 성과로서 학업성취도에 긍정적인 영향을 끼친다고 예상할 수 있다.

유지완(2011)에 따르면 서울지역의 지자체의 교육경비보조금은 지역의 학업성취와 유의미한 관계가 있었으며 이정옥(2010)의 연구에서도 교육협력 재정지원은 학생 수 증가에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 학업성취도 향상에 있어서도 제한된 범위 내에서 긍정적인 결과를 미치는 것으로 나타났다. 또한, 학생 1인당 교수학습활동비는 학업성취도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 (우명숙, 2010) 연구 결과도 있다.

이를 통해 자원 측면의 요인으로서 학교 1교당 교육협력 재정지원은 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이라고 설정하고(가설 2) 이를 검증하고자 한다.

<가설 2> 자원 측면에서의 교육 협력은 학업성취에 정(+)의 영향을 끼칠 것이다.

가설 2-1: 학교 1교당 교육협력 재정지원액이 클수록 학업성취 보통 이상 학생비율이 높을 것이다(+).

가설 2-2: 학교 1교당 교육협력 재정지원액이 클수록 학업성취 기초 미달 학생비율이 낮을 것이다(-).

다. 과정 측면

제도 및 자원 측면은 협력을 위해 ‘짜여진 틀’이라고 할 때, 과정적 측면은 제도 및 자원을 기반으로 실질적인 협력이 이뤄지는 수준으로 볼 수 있는데, 박봉수(2011)는 과정적 측면은 특정한 문제를 해결하기 위해 구성된 네트워크 내에서 참여자간의 추진과정과 조정 같은 상호작용을 중요한 요인으로 인식하며, 행위자간 상호작용의 과정이 구조에 영향을 주게 된다고 하였다.

학교 조직은 교육관련 행·재정적 지원의 효과가 직접 나타나는 교육의 현장이자, 지역 교육행정 조직으로서 교육청이라는 상위 단위의 정부조직과 연결되어 이들의 감시와 견제, 지원을 받음으로서 학교조직과의 네트워크를 형성(강혜진, 2012)하고 있어, 교육청과 지방자치단체간의 교육협력에서 빼놓을 수 없는 축을 담당하고 있다. 따라서 본 연구에서는 교육청과 지자체간의 협력의 적극성 및 개방성 등 실질적인 협력을 확인하기 위해, 개별 학교조직의 장이 교육협력 회의에 참여하는 횟수를 통해 교육협력의 장의 개방성 및 실제 상호협력이 일어나는 과정을 파악하고, 예산 확보 노력을 통해 교육협력 자원 확보의 적극성을 확인해보고자 한다. 연구에 따르면 2011년 학업성취도 평가 결과, 가장 높은 성적향상을 보인 학교 유형의 경우 교육관련 회의 참석 및 예산확보 노력 등 학교장

의 대외업무 활동이 높은 것으로 나타났다(김경희 외, 2011). 따라서 학교장의 교육관련 회의 참석이 활발할수록 교육협력에 다양한 의견을 청취하고 협력의 장이 활발히 개최되어 긍정적인 협력성과를 가져온다고 예측할수 있으며 학교장의 예산확보 노력이 적극적일수록 교육행정 기관과 지방자치단체 간 자원에 대한 협력이 활발히 일어남으로써 긍정적인 협력성과를 가져온다고 예측할 수 있다.

이러한 관점에서 과정 측면의 교육협력을 별도의 분석 수준으로 하여 학업성취와의 관계에 대해 다음과 같이 가설(가설 3-1, 가설 3-2)을 설정하였다.

<가설 3> 과정 측면에서의 교육 협력은 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 3-1: 예산확보 노력은 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

- 가설 3-1-1: 예산확보 노력이 클수록 학업성취 보통이상 학생비율이 높을 것이다(+).
- 가설 3-2-2: 예산확보 노력 클수록 학업성취 기초미달 학생비율이 낮을 것이다(-).

가설 3-2: 교육협력 관련 회의의 참여도는 학업성취에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

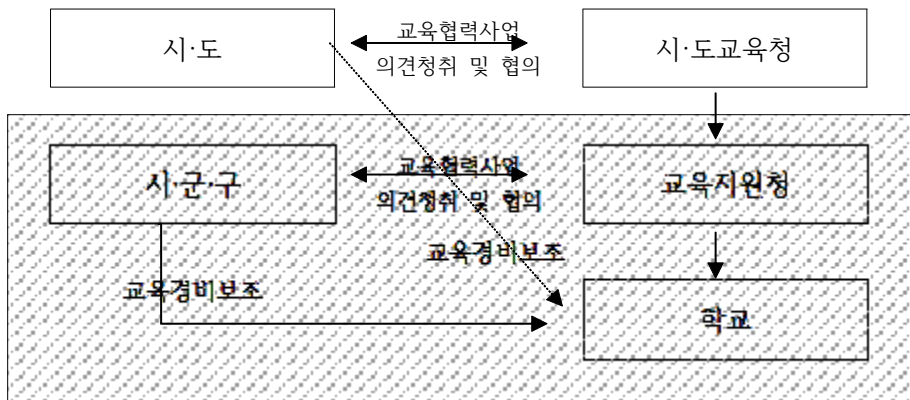
- 가설 3-2-1: 교육협력 관련 회의의 참여도가 높을수록 학업성취 보통이상 학생비율이 높을 것이다(+).
- 가설 3-2-2: 교육협력 관련 회의의 참여도가 높을수록 학업성취 기초미달 학생비율이 낮을 것이다(-).

제 2절 분석모형의 구성

1. 분석대상 및 자료

교육협력은 광역자치단체와 기초자치단체에서 모두 있을 수 있으나, 본 연구에서는 기초자치단체 단위의 교육협력을 대상으로 하되(<그림 3-2>의 음영 참조), 서울·인천·충청북도 3개 광역자치단체에 속한 47개 자치단체를 조사 및 분석 대상으로 하였다. 교육지원 조례는 자치법규정보시스템¹⁸⁾, 기초자치단체 예산 및 재정자립도는 재정고¹⁹⁾의 자료를 활용하였으며, 교육재정 지원 현황 및 교육행정협의회 운영 현황, 교육전담 조직현황은 서울, 인천, 충청북도 교육청의 내부자료를 활용하였다. 또한 교장의 교육관련 회의 참석 및 예산확보 노력은 2011년 학업성취도 평가의 배경변인으로 학교장 설문으로 조사되었으며, 교육과학기술부 및 교육과정평가원의 자료협조 요청을 통해 활용하였다.

<그림 3-2> 교육협력의 단위



김홍주(2006), 이정욱(2011)의 협력관계 도식을 본 연구자가 재구성함

18) 자치법규시스템(<http://www.elis.go.kr>)

19) 재정고(lofin.mopas.go.kr)

한국교육학술정보원에서 제공하는 에듀데이터(EDSS)²⁰⁾는 우리나라 초·중등 전체 학교에 대해 학생 현황, 교육 활동, 교육여건, 학업성취도 등의 신뢰성 있는 풍부한 자료를 제공하고 있으므로, 이를 통해 2011년 중학교의 학업성취도평가 결과 자료를 활용하였다.

2. 변수의 설정 및 측정

가. 독립변수

본 연구에서는 지역의 학업성취에 영향을 미치는 주요 변인으로서 교육행정기관과 기초자치단체의 교육협력을 살펴보고, 교육협력의 분석틀은 다시 제도적 측면, 자원적 측면, 과정적 측면으로 나누었다. 이는 행정협력의 전제조건으로 문제인식, 협력 추진을 위한 자원, 제도, 기관의 성과욕구 등으로 제시한 Weiss(1987)의 협력 과정 모형과 교육협력을 제도 및 자원을 포함한 구조와 상호협력을 의미하는 과정으로 나누어 분석한 박봉수(2011)의 분석틀을 기초로 하되, 관련 선행연구(김인희, 2011; 김형기, 2008; 김홍주, 2006)를 참고한 것이다.

(1) 제도적 측면

제도적 기반 구축은 지방자치단체의 교육발전을 위한 투자 및 교육협력이 체계적·합리적으로 이뤄지기 위한 조건(공은배 외, 2011)으로, 제도적 측면의 변수는 조례 상 교육협력 재원의 규모, 교육협력 전담 조직 설치, 교육행정협의회의 개방성으로 구성하였다.

20) 에듀데이터서비스(<http://edss.moe.go.kr/index.jsp>)

조례상 교육협력 재원의 규모의 경우, 지자체의 재정여건 등 지역의 특수성에 따라 상이하게 나타날 수 있는바(교육부 지방교육재정 담당 사무관 인터뷰), ① ‘예산액의 범위내’로만 한정하고 별도의 기준을 부여하지 않은 경우는 0점을, ② 예산의 일정 비율로 기준을 정한 경우 해당 값을 부여하였으며(예를 들어, 예산의 10%로 규정한 경우 10을 부여), ③ 세외 수입을 제외한 예산의 일정 비율을 지급하는 지역의 경우, 조례상 기준 값의 1/2 값을 부여하였다(예를 들어, 세외수입을 제외한 예산액의 10%를 지급한다고 한 경우, 5를 부여)²¹⁾.

교육행정협의회(교육발전협의회, 교육경비보조심의회 등 지역별로 명칭은 다양하게 쓰이고 있음)의 경우, 조사대상 기초자치단체에 모두 설립되어 있었으나, 협의회의 참여자가 지자체 공무원이 대다수인 경우, 전문가 및 교육이해관계자를 적극적으로 참여시키는 경우 등으로 비교적 다양하게 나타나고 있는바, 교육행정협의회의 개방성을 변수로 채택하고, ①교육행정협의회에 지자체 담당공무원의 비율이 1/2 미만인 지역의 경우는 1, ② 1/2를 초과하는 경우는 0을 부여하였다.

교육협력 전담조직은 교육협력 기획 및 지원을 위한 전담 부서로서 조례의 행정조직 상에서 정식 부서로 설치되어 있는지 여부를 파악하여 ① 정식 과로 설치된 경우(교육지원과, 교육협력과, 평생학습과 등)는 2점, ② 다른 성격의 업무와 합쳐져 과가 설치된 경우는 1점(예를 들어, 교육전산과, 교육홍보과 등), ③전담 과가 없는 경우는 0점을 부여하였다.

(2) 자원적 측면

자원적 측면의 변수는 지방자치단체에서 교육행정기관에 재정적 지원을 얼마나 하고 있는가에 관한 변수로서, 지방자치단체에서 교육협력 분야에 지원한 예산을 해당 지역의 학교 수로 나누어 학교 1교당 금액을

21) 지자체별 예산은 지방세와 세외수입의 합으로 구성되는데, 몇몇 지자체의 경우 세외수입을 제외한 예산의 일정비율을 교육경비보조로 지급한다고 규정하고 있음. 지역별로 지방세와 세외수입의 금액의 차이는 있으나, 분석의 편의상 일괄 1/2의 값을 부여하였다.

산출하여 활용하였다. 예산은 각 지자체에서 2011년에 지원한 교육경비 보조금과 비법정전입금을 합산하여 활용하였으며, 학교 수는 교육개발원 교육통계연보 상 해당 지자체별 2011년 초·중·고등학교 학교 수를 합산하여 활용하였다.

(3) 과정적 측면

과정적 측면의 변수는 제도 및 자원을 기반으로 실질적인 협력이 이뤄지는 수준을 나타내는 변수로서, 본 연구에서는 교육청과 지자체간의 협력의 개방성 및 적극성 등 실질적인 협력을 확인하기 위해, 개별 학교조직의 장이 교육관련 회의에 참여하는 횟수를 통해 교육협력의 개방성 및 실제 상호협력이 일어나는 과정을 파악하고, 예산 확보 노력을 통해 교육협력 자원 확보의 적극성을 확인해보고자 하였다. 학교장의 교육관련 회의의 참여 횟수 및 예산 확보 노력은 2011년 학업성취도 평가의 배경변인으로서 학교장을 상대로 실시한 설문조사 결과 학교별로 5점 척도의 점수로 나타난 결과로서 이를 시·군·구별로 평균을 내어 반영하였다.

나. 통제변수

학교가 속한 지역의 사회경제적 여건 및 교육 여건을 나타내는 변수로서, 독립변수에 포함된 변수 이외에 지역의 여건을 나타내는 지표들 중에서 학업성취도 결정요인 관련 선행연구 결과(하봉운, 2005; 김성식, 2010; 유지완, 2011; 정동욱 외, 2011 등)을 활용하여 구성하였다.

읍면여부는 읍면지역과 그 외지역(시 지역)을 구분하는 변인이고(김성식, 2010)고, 재정자립도는 지방자치단체의 일반회계세입 중에서 자체 재원이 차지하는 비율 즉, 지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도나 조달하고 있는가를 나타내는 지표²²⁾로, 기초자치단체의 재정·경제

적 여건을 대표하는 자료라 할 수 있다(하봉운, 2005; 유지완, 2011). 사설학원 수는 해당 기초자치단체의 사교육 여건을 나타내는 지표(유지완, 2011; 김성식, 2010; 정동욱 외, 2011)로 통계청 국가통계포털²³⁾에서 제공하고 있는 해당 시·군·구에 소재하고 있는 인구 천명 당 사설학원의 수를 활용하였다.

다. 종속변수

교육협력의 종속변수로 본 연구에서는 학업성취 수준을 활용한다. 교육조직의 성과를 측정하는데 있어 어떠한 기준을 사용할지에 대해 합의된 의견은 제시되고 있지 않으나(강혜진, 2012), 기존의 교육협력 관련 연구는 협력의 필요성 연구 또는 현황 및 사례분석 연구가 대부분이었으므로, 객관적으로 측정된 학업성취 수준을 활용하여 교육협력의 성과를 측정하는 것이 의미가 있다고 판단되었다. 또한 교육부와 한국교육개발원에서 실시·발간한 「 시도교육청의 지방교육재정 분석지표」에서도 시도교육청의 교육투자(지방자치단체의 교육투자를 포함)의 성과분석의 지표로 ‘학업성취도 평가 기초학력 미달 비율’을 1순위로 사용하고 있었다.

학업성취도는 2011년 국가 수준 학업성취도 평가 결과자료를 활용하고, 학교급별로는 기초자치단체 수준의 교육협력이 비교적 활발히 나타나고 있는 중학교를 대상으로 한다. 학업성취도 평가 결과는 보통학력이상(교과내용을 50%이상 이해), 기초학력(교과내용을 20%이상 이해), 기초학력미달(교과내용을 20% 미만 이해)로 공개되는데, 본 연구에서는 국어, 수학, 영어 과목의 보통학력이상 학생비율 및 기초학력미달 학생비율을 종속변수로 활용한다.

각 변수의 구성, 조작적 정의 및 출처를 정리하면 <표 3>과 같다.

22) 네이버 지식백과(행정학사전, 2009.1.15, 대영문화사)

23) 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

<표 3> 변수의 구성, 조작적 정의 및 출처

구성변수		조작적 정의	출처
독립변수	제도 수준	조례상 교육협력 재정지원 규모 (조례상 규정되어 있는 교육협력 재정지원 금액의 규모)	자치법규시스템 http://www.elis.go.kr
		교육협력 전담조직 설치 여부 (전담 과=2, 겸업 과=1, 미설치=0)	해당 지역 내부 자료 홈페이지
		교육행정협의회 개방성 (지자체 공무원 참여 비율 1/2미만=1, 1/2 초과=0)	해당 지역 내부 자료 자치법규시스템 http://www.elis.go.kr
	자원 수준	학생 당 교육협력에 지원되는 재정지원 (시·군·구별 교육협력 예산/학생수)	해당 지역 내부 자료 교육통계연보
		학교 당 교육협력에 지원되는 재정지원 (시·군·구별 교육협력 예산/학교수)	
	과정 수준	교육 관련 회의 참여도 (학교장의 유관기관 교육관련 회의 참석에 대한 5점 척도 점수를 시·군·구별로 평균)	2011 국가수준 학업성취도 평가 결과 중 배경변인(학교장 설문)
		교육협력 자원 확보 과정에서의 적극성 (학교장의 예산확보 노력에 대한 5점 척도 점수를 시·군·구별로 평균)	
통제변수	읍면	해당 지역이 읍면 여부인지 여부 (읍면 지역=1, 그 외 지역=2)	-
	재정 자립도	해당 시·군·구 일반회계세입 중에서 자체 재원이 차지하는 비율	재정고 (lofin.mopas.go.kr)
	사설 학원수	해당 시·군·구에 소재하고 있는 인구 천명 당 사설학원의 수	국가통계포털 (http://kosis.kr)
종속변수	학업 성취도	2011년 국가수준 학업성취도평가에서 각 학교별 국·영·수 과목의 보통이상 학생 비율	2011년 국가수준 학업성취도 평가 결과 (http://edss.moe.go.k)
		2011년 국가수준 학업성취도평가에서 각 학교별 국·영·수 과목의 기초미달 학생 비율	

제 4장 분석결과

제 1절 기술통계 분석

1. 통제변수의 기초통계량 분석

본 연구의 통제변수는 선행연구 등을 참고하여 재정자립도, 기초생활수급자수, 학원수 총 3개로 구성하였으며, 통제변수의 기술통계량 분석결과는 <표 4-1>과 같다.

<표4-1> 통제변수의 기술통계량

변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	N
읍면	0.15	0.35	0	1	578
재정자립도	39.96	16.68	13.20	82.80	578
학원수	1.25	0.63	0.13	3.47	578

이를 기초자치단체별로 분석하면 <표 4-2>와 같다. 서울의 경우는 읍면지역이 없으며, 인천은 강화군과 옹진군만이 읍면지역인데 비해, 충북의 경우 제천시, 청주시, 충주시를 제외한 모든 지역이 읍면지역에 해당하였다.

재정자립도는 지역의 재정경제력을 나타내는 지표로(하봉운, 2005; 유지완, 2011), 전체 평균은 39.96이며, 서울이 평균 47.8로 인천 33.6, 충북 21.6에 비해 높게 나타났다. 서울에서는 강남구가 82.8로 가장 높고, 노원구가 27.7로 가장 낮았으며, 인천은 중구가 52.1로 가장 높고, 강화가 13.2로 가장 낮았고, 충북은 청주가 37.8로 가장 높고, 보은이 13.2로 가

장 낮았다.

학원수는 지역의 사교육을 나타내는 지표로, 해당 지방자치단체 주민 1천명당 사설학원 수를 의미하며, 서울(1.26)이 충북(1.22), 인천(0.77)보다 높게 나타났다. 서울에서는 강남구(3.47)가 가장 높고, 용산(0.65)이 가장 낮았으며, 인천은 연수구(1.41)가 가장 높고 동구(0.13)가 가장 낮았다.

<표 4-2> 기초자치단체별 통제변수의 평균

구분		읍면	재정 자립도	학원수	구분		읍면	재정 자립도	학원수
서울	강남	0	82.8	3.47	인천	강화	1	13.2	0.69
	강동	0	47.7	1.53		계양	0	28.0	1.16
	강북	0	32.1	0.74		남구	0	28.4	0.20
	강서	0	34.5	1.18		남동	0	41.6	1.15
	관악	0	34.3	1.05		동구	0	32.0	0.13
	광진	0	42.5	1.15		부평	0	27.7	1.33
	구로	0	38.7	1.00		서구	0	47.3	1.27
	금천	0	41.0	0.94		연수	0	44.9	1.41
	노원	0	27.7	0.76		옹진	1	21.1	0.15
	도봉	0	32.1	0.74		종구	0	52.1	0.17
	동대문	0	43.1	0.96		평균	0.2	33.63	0.77
	동작	0	47.7	1.06		표준편차	0.4	12.43	0.55
	마포	0	49.3	1.47	충북	괴산	1	14.0	0.43
	서대문	0	40.0	1.09		단양	1	18.3	0.60
	서초	0	79.4	2.25		보은	1	13.2	0.89
	성동	0	51.0	0.95		영동	1	14.3	0.69
	성북	0	35.8	0.93		옥천	1	16.0	1.03
	송파	0	61.2	1.72		음성	1	26.5	0.87
	양천	0	41.1	1.85		제천	0	22.4	1.30
	영등	0	59.5	1.20		증평	1	18.1	1.65
	용산	0	63.8	0.65		진천	1	26.0	1.33
	은평	0	29.7	1.08		청원	1	32.0	0.92
	종로	0	72.1	1.78		청주	0	37.8	2.13
	중구	0	77.1	1.08		충주	0	20.7	1.55
	중랑	0	31.5	0.84		평균	0.75	21.61	1.12
	평균	0	47.83	1.26		표준편차	0.43	7.70	0.49
	표준편차	0	16.50	0.61					

2. 독립변수의 기초통계량 분석

본 연구의 독립변수는 지방자치단체와 교육행정기관의 교육협력을 제도, 자원, 과정으로 나누어 구성하였으며, 제도는 조례상 지원규모, 협의회 개방성, 전담조직으로, 자원은 학생당 교육협력 예산과 학교당 교육협력 예산으로, 과정은 교육관련 회의 참여도와 예산확보노력 등 총 7개 변수로 나뉜다. 독립변수의 기술통계량 분석결과는 <표 4-3>과 같다.

<표4-3> 독립변수의 기술통계량

	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	N
제 도	조례상지원규모	3.97	2.51	0	10	578
	협의회개방성	0.68	0.47	0	1	578
	전담조직	1.43	0.82	0	2	578
자 원	교육 협력예산 (백만원)	138.08	58.47	49.95	357.21	578
과 정	예산확보노력	2.82	.11693	2.56	3.00	578
	회의 참여도	2.87	.10732	2.60	3.00	578

가. 제도 측면

독립변수 중 제도 측면의 변수를 기초자치단체별 평균값으로 살펴보면 <표 4-4>와 같다. 조례상 지원규모는 조례에 명문화되어 있는 지방자치단체의 교육경비지원규모(또는 기준)을 의미하며, 전체 평균은 3.97로 나타났다고, 서울(4.76)이 인천(2.86)과 충북(2.0)보다 높게 나타났다. 서울에서는 동대문구(10)가 가장 높은 반면, 구로구·금천구·도봉구·성동구·

영등포가 0으로 가장 낮게 나타나 격차가 컸다. 인천은 강화군(5)이 가장 높고, 서구(0.5)가 가장 낮았으며, 충북은 괴산(3.5)이 가장 높고, 보은·영동이 0으로 가장 낮았다.

협의회개방성은 지자체에서 교육경비 또는 교육사업 심의 또는 협력 등을 위해 운영하는 협의회에서 지자체 담당 공무원이 차지하는 비율이 과반을 넘는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누었으며, 전체 평균은 0.68로 과반이 넘는 자치단체에서 협의회 운영이 비교적 개방적인 것으로 나타났다. 지역별로는 서울이 0.64로 인천(0.70)과 충북(0.75)에 비해 저조한 것으로 나타났다.

반면, 교육협력을 담당하는 부서가 직제 상 정식 과 단위로 설치된 것을 의미하는 전담조직 변수의 경우, 서울은 1.92로 서초와 종로를 제외한 대부분의 지역에서 과 단위의 전담조직이 설치된 반면, 인천(0.8)과 충북은(0.25) 전담조직 운영이 낮은 것으로 나타나 교육협회의 개방성과 대조되는 결과를 보였다.

<표 4-4> 기초자치단체별 독립변수의 평균(제도측면)

구분		조례상 지원규모	협의회 개방성	전담 조직	구분		조례상 지원규모	협의회 개방성	전담 조직
서울	강남	5	1	2	인천	강화	5	1	1
	강동	5	0	2		계양	2	0	0
	강북	5	0	2		남구	4	0	2
	강서	5	0	2		남동	3	1	1
	관악	7	1	2		동구	3	0	0
	광진	6	1	2		부평	2	1	2
	구로	0	1	2		서구	0.5	1	0
	금천	0	0	2		연수	4.1	1	2
	노원	6	1	2		옹진	3	1	0
	도봉	0	1	2		중구	2	1	0
	동대문	10	0	2		평균	2.86	0.70	0.80
	동작	7	0	2		표준편차	1.30	0.48	0.92
	마포	5	1	2					

	서대문	5	1	2	충북	괴산	3.5	0	0
	서초	5	1	1		단양	2.5	1	0
	성동	0	1	2		보은	0	1	0
	성북	7	0	2		영동	2.50	1	0
	송파	5	0	2		옥천	0	1	0
	양천	8	1	2		음성	2.50	0	0
	영등	0	1	2		제천	2.50	1	2
	용산	5	1	2		증평	2.50	1	0
	은평	7	1	2		진천	2.50	1	0
	종로	3	0	1		청원	3	0	0
	중구	5	1	2		청주	1	1	1
	중랑	8	1	2		충주	1.5	1	0
	평균	4.76	0.64	1.92		평균	2.00	0.75	0.25
	표준편차	2.80	0.49	0.28		표준편차	1.13	0.45	0.62

나. 자원 측면

자원 측면의 변수인 학교당 협력예산은 지방자치단체가 지원한 교육협력 예산을 각각 해당 지역내 학교 수로 나눈 값으로, 학교 1교에 돌아간 협력예산을 의미한다. 학교당 협력예산은 최대값(357.21백만원)과 최소값(49.95백만원)이 7배 가량 차이가 나 큰 편차를 보였다(<표 4-3> 참조).

이를 지방자치단체별 평균값으로 살펴보면 <표 4-5>와 같다. 학교당 교육협력 예산은 학생 수와 학교 수가 많고 지역규모가 큰 서울(146.61백만원)이 인천(121.87백만원)과 충북(116.25백만원)보다 높은 것으로 나타나, 앞서 살펴본 교육협력 예산현황과 비슷한 추세를 알 수 있다(<표 2-11> 참조). 서울 내에서는 강남구가 학교당 협력예산(357.21백만원)이 가장 많았고, 종로구는 학교당 협력예산(68.89백만원)이 가장 낮았다. 인천의 경우 남구(142.33백만원)가 가장 높고, 옹진군(51.23백만원)이 가장 낮았다. 충북의 경우, 청원군(170.67백만원)이 가장 높고, 괴산군(49.95백만원)이 가장 낮았다.

<표 4-5> 기초자치단체별 독립변수의 평균(자원측면)

구분		학교당 합력예산 (백만원)	구분		학교당 합력예산 (백만원)
서울	강남	357.21	인천	강화	90.54
	강동	106.49		계양	127.67
	강북	131.90		남구	142.33
	강서	84.73		남동	132.11
	관악	228.04		동구	125.63
	광진	131.59		부평	110.42
	구로	129.59		서구	183.16
	금천	120.96		연수	132.13
	노원	88.23		옹진	51.23
	도봉	111.94		종구	123.50
	동대문	167.36		평균	121.87
	동작	162.78		표준편차	34.22
	마포	127.42	충북	괴산	49.95
	서대문	121.11		단양	75.21
	서초	223.32		보은	57.05
	성동	209.30		영동	68.20
	성북	201.21		옥천	142.25
	송파	76.98		음성	115.77
	양천	102.67		제천	118.96
	영등	147.41		증평	161.32
	용산	124.79		진천	164.01
	은평	111.30		청원	170.67
	종로	68.89		청주	146.69
	중구	155.34		충주	124.92
	중랑	174.67		평균	116.25
	평균	146.61		표준편차	43.54
	표준편차	62.03			

다. 과정 측면

과정 측면의 변수인 예산확보노력과 교육관련 회의 참여도는 각각 해당 지역 내 학교장이 얼마나 적극적으로 예산확보에 임하고 있는가와 교육관련 회의에 참여하고 있는가를 나타내는 점수로서, 각각의 평균은

2.82와 2.87로 교육관련 회의 참여에 보다 적극적인 것으로 조사되었다.

이를 기초자치단체별로 나타내면 <표 4-6>과 같다. 예산확보노력과 회의참여도가 서울은 각각 2.79와 2.82로 나타나 인천(2.91, 2.92)과 충북(2.84, 2.94)보다 모두 저조한 것으로 나타났다. 예산확보노력은 서울 서대문구, 인천 강화군·남동구·연수구·옹진군, 충북 보은군·증평군이 3.0으로 가장 높았고, 회의참여도는 서울 금천구·마포구, 인천 강화군·남구·남동구·부평구·서구·연수구, 충북 단양군·보은군·영동군·옥천군·음성군·증평군·진천군이 3.0으로 가장 높았다.

<표 4-6> 기초자치단체별 독립변수의 평균(과정측면)

구분		예산확보노력	회의 참여도	구분		예산확보노력	회의 참여도
서울	강남	2.65	2.78	인천	강화	3.00	3.00
	강동	2.69	2.75		계양	2.79	2.93
	강북	2.77	2.62		남구	2.92	3.00
	강서	2.81	2.81		남동	3.00	3.00
	관악	2.93	2.80		동구	2.75	2.75
	광진	2.92	2.75		부평	2.90	3.00
	구로	2.92	2.83		서구	2.84	3.00
	금천	2.78	3.00		연수	3.00	3.00
	노원	2.85	2.85		옹진	3.00	2.60
	도봉	2.77	2.85		중구	2.88	2.88
	동대문	2.93	2.87		평균	2.91	2.92
	동작	2.94	2.94		표준편차	0.09	0.14
	마포	2.64	3.00	충북	괴산	2.80	2.90
	서대문	3.00	2.75		단양	2.71	3.00
	서초	2.80	2.80		보은	3.00	3.00
	성동	2.91	2.82		영동	2.89	3.00
	성북	2.56	2.63		옥천	2.80	3.00
	송파	2.81	2.77		음성	2.89	3.00
	양천	2.68	2.84		제천	2.85	2.69
	영등	2.64	2.82		증평	3.00	3.00
	용산	2.89	2.78		진천	2.83	3.00
	은평	2.83	2.83		청원	2.82	2.82
	종로	2.56	2.89		청주	2.82	2.91
	중구	2.75	2.88		충주	2.65	2.94
	중랑	2.71	2.93		평균	2.84	2.94
	평균	2.79	2.82		표준편차	0.10	0.10
	표준편차	0.12	0.09				

3. 종속변수의 기초통계량 분석²⁴⁾

본 연구의 종속변수는 2011년 국가수준 학업성취도 평가 중학교 3학년의 국어·수학·영어 과목 성취 수준의 보통이상 비율과, 기초미달의 비율로 나타나며, 기술통계 값은 <표 4-7>과 같다. 보통이상 학생비율의 경우, 국어는 평균(81.26)이 가장 높고 표준편차(9.06)은 가장 낮게 나타났는데 비해, 수학은 평균(63.73)은 가장 낮은 반면 표준편차(13.90)은 가장 높게 나타났다. 기초미달의 경우에는 영어가 평균(1.33)과 표준편차(1.37)가 낮은 반면 수학은 평균(4.16)과 표준편차(2.95)모두 높았다. 결국, 수학의 경우 성취수준이 보통이상 비율은 적고, 기초미달 비율은 높음과 동시에 그 편차도 매우 큼을 알 수 있다.

<표 4-7> 종속변수의 기술통계량

	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	N
종 속 변 수	국어 보통이상	81.26	9.06	48.95	100.00	578
	수학 보통이상	63.73	13.90	6.00	100.00	578
	영어 보통이상	71.34	13.44	20.00	100.00	578
	국어 기초미달	1.38	1.54	0	13.89	578
	수학 기초미달	4.16	2.95	0	14.42	578
	영어 기초미달	1.33	1.37	0	8.61	578

종속변수의 지방자치단체별 평균값은 <표 4-8>과 같다. 인천이 국어, 수학, 영어 3과목 전체에서 보통이상 비율이 가장 높은 반면, 기초미달 비율이 가장 낮아 학업성취 수준이 우수한 것으로 나타났다. 반면, 서울의 경우 국어, 수학, 영어 모든 과목에서 기초미달 비율이 가장 높게 나

24) 종속변수의 기술통계량 분석 결과(<표 4-7>)는 학교별 분석 결과이며, 기초자치단체별 종속변수의 평균(<표 4-8>)은 지역별 평균 값의 분석 결과임

타났다. 한편, 서울의 경우 모든 과목에서 보통이상 비율과, 기초미달 비율의 표준편차가 인천과 충북에 비해 모두 높게 나타나 성적의 격차가 인천과 충북에 비해 상대적으로 큼을 알 수 있다²⁵⁾.

서울의 경우, 강남구와 서초구가 보통이상의 비율이 국어(89.74, 88.85), 수학(83.01, 81.57), 영어(89.94, 88.22) 모든 과목에서 보통이상 비율이 1~2순위로 높게 나타난 반면, 기초미달 비율은 국어(0.88, 0.78), 수학(2.15, 1.66), 영어(0.5, 0.63) 모든 과목에서 1~2순위로 가장 낮아 학력 수준이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 그러나 금천구의 경우 보통이상의 비율이 국어(65.61), 수학(46.0), 영어(53.83)에서 보통이상 비율은 가장 낮은 반면, 기초미달 비율은 국어(0.78), 수학(8.5), 영어(3.53)에서 1~2순위로 나타나 학력 수준이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

인천의 경우 연수구가 학업성취 보통이상의 비율이 국어(89.12), 수학(74.69), 영어(81.25)로 가장 높은 반면, 기초미달의 비율은 하위 2순위 권으로 나타나 학력 수준이 상대적으로 우수한 반면, 동구의 경우 영어(57.12), 수학(62.03)의 학업성취 보통이상의 비율이 가장 낮고(국어는 하위 2순위), 기초미달은 국어(0.88), 수학(4.69)에서 가장 높게 나타나(영어는 상위 2순위) 학력 수준이 상대적으로 저조한 것으로 분석 되었다.

충북의 경우, 학업성취 보통이상의 비율은 청주가 수학(71.21), 영어(76.56)가 가장 높게 나타나는 등 좋은 결과를 나타내었고(국어는 상위 3순위), 기초미달의 비율은 괴산군과 단양군이 국어, 영어에서 모두 0%가 나타나는 등 양호한 결과를 보였다(수학의 경우 각각 1.0, 1.96). 반면, 옥천군은 국어(1.96), 수학(6.37), 영어(1.17) 모든 과목에서 기초미달 비율이 가장 높게 나타났다.

25) 이와 같은 결과는 전국 16개 광역자치단체를 대상으로 한 것이 아니라, 서울과 인천 및 충북 3개 광역자치단체를 대상으로 비교한 것으로, 당초 조사대상 지역 선정 시 인천과 충북은 2011년 학업성취도 평가결과 각각 광역 및 도 단위에서 성적이 우수한 것으로 나타난 지역이므로 상대적으로 서울이 인천 및 충북에 비해 결과가 양호하지 못한 것으로 나타났을 수 있다. 따라서 해당 결과만으로 서울이 성취수준이 좋지 않다고 성급히 결론내리는 것은 곤란할 것이다(광역자치단체별 평가결과는 부록의 <표2> 참조).

<표 4-8> 기초자치단체별 종속변수의 평균

구분		보통이상			기초미달			구분	보통이상			기초미달			
		국어	수학	영어	국어	수학	영어		국어	수학	영어	국어	수학	영어	
서울	강남	89.74	83.01	89.94	0.88	2.15	0.50	인천	강화	87.15	69.18	71.03	0.10	1.88	0.87
	강동	79.89	64.38	71.54	1.51	4.83	1.98		계양	84.98	63.97	70.04	0.48	3.13	1.02
	강북	77.62	57.45	63.52	1.93	5.40	2.36		남구	86.67	65.16	69.93	0.52	2.41	0.73
	강서	77.21	60.66	69.42	2.48	5.45	1.84		남동	84.59	65.56	71.26	0.55	3.23	1.06
	관악	74.50	56.93	63.60	2.82	6.34	2.41		동구	82.10	57.12	62.03	0.88	4.69	1.05
	광진	80.71	65.51	73.79	1.91	3.72	1.36		부평	83.46	63.92	70.40	0.78	4.13	0.97
	구로	68.79	56.19	62.90	4.55	7.99	3.23		서구	83.45	63.97	68.49	0.88	3.22	1.01
	금천	65.61	46.0	53.83	4.23	8.50	3.53		연수	89.12	74.69	81.25	0.33	2.35	0.63
	노원	82.35	68.37	76.62	1.50	4.19	1.06		용진	81.08	57.49	80.40	0.00	2.00	0.00
	도봉	77.66	60.70	68.21	2.02	5.62	1.43		중구	83.16	58.24	66.91	0.71	3.49	0.75
	동대문	76.47	56.19	64.83	2.03	5.75	1.77		평균	84.58	63.98	71.17	0.52	3.05	0.81
	동작	81.48	64.90	74.44	1.82	4.50	1.51		표준 편차	2.47	5.45	5.76	0.31	0.91	0.32
	마포	81.67	64.67	74.87	1.49	4.73	1.22	충북	괴산	89.41	56.36	73.45	0.00	1.00	0.00
	서대문	79.65	61.49	70.51	1.79	5.58	1.76		단양	86.54	70.83	72.31	0.00	1.96	0.00
	서초	88.85	81.57	88.22	0.78	1.66	0.63		보은	79.15	62.45	67.84	0.17	1.66	1.40
	성동	75.35	59.41	66.62	2.11	4.51	1.83		영동	82.38	64.25	74.72	0.18	2.28	1.31
	성북	78.03	58.66	67.17	1.53	5.37	1.74		옥천	83.12	51.60	56.64	1.06	2.41	0.39
	송파	82.44	69.06	76.49	1.15	3.87	1.08		음성	77.13	52.37	56.97	1.25	5.67	2.62
	양천	80.84	67.94	74.45	2.00	4.35	1.81		제천	83.89	58.12	71.15	0.18	2.83	0.36
	영등	76.53	63.30	71.21	2.75	6.39	2.40		증평	75.49	53.76	59.61	0.19	3.54	1.25
	용산	84.23	65.37	78.98	1.24	4.25	0.78		진천	75.55	53.05	60.93	1.96	6.31	1.17
	은평	77.17	58.09	66.23	1.73	6.28	1.52		청원	78.68	57.50	64.41	1.53	4.39	0.73
	종로	80.29	63.85	71.56	2.79	4.69	1.33		청주	86.19	71.21	76.56	0.71	2.26	0.91
	중구	70.16	51.20	60.72	2.68	8.35	2.97		충주	82.50	66.25	74.02	0.46	3.08	0.63
	중랑	74.54	51.09	60.57	2.37	6.51	2.36		평균	81.67	59.81	67.38	0.64	3.12	0.90
	평균	78.47	62.24	70.41	2.08	5.24	1.78		표준 편차	4.51	7.04	7.34	0.66	1.61	0.73
	표준 편차	5.47	8.27	8.19	0.89	1.64	0.76								

제 2절 다중회귀분석

1. 기본 가정의 검토

제 1절의 기술통계 분석 결과 종속 변수 값은 지역에 따라 그 격차가 매우 심한 것으로 나타났으며, 독립변수의 경우도 지역별로 그 차이가 뚜렷한 것으로 나타났다. 본 연구는 이러한 교육협력과 관련된 변인이 지역의 학업성취 수준에 영향을 미쳤을 것이라는 가설에서 출발하여 변수들 사이의 관계를 알아보기 위해서 다중회귀분석을 실시하였다.

먼저, 다중회귀분석을 위한 기본 가정에 대한 검토는 다음과 같다. 선형회귀모형에서는 오차항 간의 자기상관성(autocorrelation)이 존재하지 않는다는 것을 전제한다. 이 가정이 지켜지지 않을 경우 한 변수가 다른 변수에 의존관계를 갖게 되어 각 회귀계수의 값에 영향을 주게 된다. 본 연구에서는 Durbin-Watson의 d 를 이용하여 자기상관을 검정하였다. Durbin-Watson의 d 는 0~4의 값을 가지며 2와 가까운 값을 가지면 자기상관성이 낮은 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 대략 1.62~1.83 사이를 유지하고 있어 자기상관에 문제가 없는 것으로 판단하였다.

한편, 다중공선성(multicollinearity)이 높을 경우 변수 사이에 상관관계가 높아 수학적 계산이 어렵거나 추정치가 불안정한 문제가 발생할 수 있다. 이와 같은 다중공선성의 문제는 공차 한계(tolerance)와 분산팽창요인(variance inflation factor; 이하 VIF)으로 검사하였다. 공차한계는 한 독립변수가 다른 독립변수들에 의해서 설명되지 않는 부분을 의미하며 공차한계 값이 작을수록 그 독립변수가 다른 독립변수들에 의해 설명되는 정도가 크다는 의미이므로 다중공선성이 높다. VIF는 공차한계의 역수로 표시되며, VIF 값이 클수록 독립변수들 간의 공선성 정도가 높음을 의미한다. 공차한계의 최대값은 1이며, 공선성 판단을 위한 일반적인 기준은 공차한계 .10이하, VIF 10이상이다(이학식·임지훈, 2005). 본 연구

에서 공차한계는 가장 낮은 값이 .436, VIF는 1.117~2.291의 값을 유지하고 있어, 다중공선성의 문제는 나타나지 않는 것으로 판단하였다. 또한 독립변수들 간의 높은 상관관계(일반적으로 .90이상)는 공선성을 판단하는 또 하나의 지표로 사용되는데(이학식·임지훈, 2005), 변수간의 상관관계도 대체로 .5 이하의 값을 나타내고 있어 우려할 만한 수준은 아닌 것으로 판단하였다.

2. 상관관계 분석 결과

연구의 주요 관심사인 종속변수와 독립변수 간의 상대적 영향력과 설명력을 살펴보기 위해 회귀분석 전에 각 변수 간의 상관관계를 살펴보았다. 결과는 <표 4-9>와 같이 나왔으며, 종속변수와 독립변수 간 유의미한 상관관계를 보이는 경우가 다수 발견되고 있음을 확인할 수 있다. 독립변수 간에도 유의미한 상관관계가 발견되었으나, 가장 높은 상관관계수가 .553으로 회귀분석을 적용하는데 있어서 문제가 될 정도는 아니라고 판단하였다.

읍면지역은 수학, 영어 과목의 보통이상 학업성취와 유의미한 음(-)의 상관관계를 나타냄과 동시에, 전 과목에서 기초미달 학업성취와 유의미한 음(-)의 상관관계를 보이고 있다.²⁶⁾

재정자립도는 보통이상 학생비율의 경우 국어, 수학, 영어 모든 경우 유의미한 양(+)의 상관관계를 나타내고, 학원 수는 국어, 수학, 영어의 보통이상 학생비율과 유의미한 양(+)의 상관관계를 보인 반면, 수학, 영어의 기초미달 학생비율과 유의미한 음(-)의 관계를 보여 사교육 또는 학원과 학업성

26) 교육과정평가원에서 2011년 학업성취도평가의 16개 광역자치단체별 교과별 성취수준 비율을 분석한 결과 기초학력 미달학생 비율은 읍면지역에서 가장 높고, 중소도시, 대도시로 갈수록 점차 낮아졌다. 한편 우수학력 학생 비율은 읍면지역에서 가장 낮고, 대도시에서 가장 높게 나타났다(김경희 외, 2012). 이는, 위의 조사결과와 다소 상반된 결과인데 조사대상 지역은 16개 광역자치단체 중 서울, 인천, 충북의 3개 광역자치단체에 속한 47개 기초자치단체로 전체 기초자치단체를 의미한다고 보기는 어려우며, 읍면지역이 속한 인천 및 충청지역이 다른 자치단체에 비해 기초미달의 학생 비율이 낮게 나타나 이와 같은 결과가 나타났을 것으로 보인다. 2011년 학업성취도평가의 지역규모 및 16개 광역자치단체별 학업성취비율 분석결과는 <부록>의 <표 1> 및 <부록 2>와 같다.

취의 관계에 대한 선행연구(김성식, 2010; 유지완 2011 등)과 유사한 결과를 보였다.

조례상 지원규모의 경우, 영어 보통이상 비율과 유의미한 양(+)의 상관관계를 보이는 동시에 국어, 수학, 영어 기초미달 비율과도 유의미한 양(+)의 상관관계를 보였다. 협의회 개방성은 국어, 수학, 영어 보통이상 비율과 유의미한 음(-)의 상관관계를 보인 반면, 세 과목의 기초미달 비율과는 유의미한 음(-)의 상관관계를 보였다. 전담조직은 국어 보통이상 학생 비율과는 음(-)의 상관관계를, 국어, 수학, 영어 기초미달 학생비율과는 양(+)의 상관관계를 나타냈다.

학생당 협력예산은 영어, 수학과목에서 보통이상 학생비율과 유의미한 양(+)의 상관관계를 보였다.

학교장의 예산확보 노력의 경우 국어와 수학의 기초미달 학생비율과 유의미한 음(-)의 상관관계가 있었고, 회의참여도의 경우 국어 보통이상 학생비율과는 유의미한 양(+)의 상관관계를, 국어, 수학, 영어 기초미달 학생비율과는 유의미한 음(-)의 상관관계를 보였다.

<표 4-9> 변수 간 상관관계

	읍면	재정 지립도	학원 수	조례상 지원규모	협의회 개방성	전담 조직	협력 예산	예산확보 노력	회의 참여도	국어 보통이상	수학 보통이상	영어 보통이상	국어 보통이상	수학 보통이상	영어 보통이상
읍면	1														
재정 지립도	-.500***	1													
학원수	-.267***	.617***	1												
조례상 지원규모	-.210***	.135***	.015	1											
협의회 개방성	.002	-.004*	.192***	-.211***	1										
전담 조직	-.526***	.318***	.128***	.498***	-.039	1									
협력예산	-.255***	.531***	.553***	.119***	.194***	.142***	1								
예산확보 노력	.189***	-.281***	-.369***	-.049	.171***	-.048	-.179***	1							
회의 참여도	.132***	-.239***	-.087**	-.340***	.222***	-.402***	-.151***	.276***	1						
국어 보통이상	.057	.069*	.200***	-.042	.088**	-.155***	.062	.028	.103**	1					
수학 보통이상	-.125***	.252***	.360***	.011	.139***	.022	.165***	-.052	.010	.732***	1				
영어 보통이상	-.090**	.250***	.327***	.050***	.129***	.043	.129***	-.062	-.065	.818***	.875***	1			
국어 기초미달	-.235***	.131***	-.055	.110***	-.096**	.314***	.042	-.105**	-.153***	-.672***	-.406***	-.466***	1		
수학 기초미달	-.175***	.020	-.154***	.125***	-.096**	.264***	-.019	-.073*	-.118***	-.774***	-.696***	-.742***	.619***	1	
영어 기초미달	-.158***	.028	-.100**	.084**	-.103**	.221***	.002	-.033	-.081*	-.714***	-.520***	-.620***	.695***	.676***	1

주) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3. 다중회귀분석 결과

본 연구는 종속변수인 학업성취에 영향을 끼칠 것으로 예상되는 독립변수인 교육협력을 제도, 자원, 과정 세 가지 측면으로 유형화하여 구성함으로써 세부 변수의 설명력을 확인할 뿐만 아니라 교육협력의 세 가지 측면 중 어떤 측면의 변수가 더 설명력이 있는지를 알아보는데 초점을 두고 있다. 이러한 관계를 살펴보기 위하여 본 연구에서는 네 가지 관계모형을 설정하여 각 모형에 대한 위계적 회귀분석(hierarchical regression analysis)을 실시하였다. 먼저, 통제변수(읍면, 학원수, 재정자립도)에 해당하는 세 변수만을 이용한 분석모형(Model 1), 여기에 제도측면 변수(조례상 지원규모, 협의회 개방성, 전담조직)를 추가한 모형(Model 2), Model 2에 자원측면 변수(학교당 교육협력 예산)를 추가한 모형(Model 3), Model 3에 과정측면 변수(예산확보노력, 회의 참여도)를 추가한 모형(Model 4)으로 구성된다. 또한 학업성취도는 보통이상 학생비율과 기초미달 학생비율을 각각 학업성취도 모형 1과 학업성취도 모형 2로 나누고, 세부적으로 국어, 수학, 영어 과목에 대해 살펴보기로 한다.

가. 학업성취도 모형 1-학업성취 보통이상

(1) 국어 보통이상 학업성취도

국어 보통이상 학생비율을 종속변수로 한 분석결과는 <표 4-10>과 같다. 처음 통제변수만 투입한 <Model 1>의 경우, 읍면과 학원 수는 국어 보통이상 학생비율과 유의미한 양(+)의 관계를 보이고 있다. 교육협력의 제도측면 변수를 추가한 <Model 2>의 경우, 여전히 학원수가 이전 모형과 같은 방향성(+)을 가지면서 유의미한 것으로 나타난 반면 읍면의

영향은 유의성을 상실하였다. 제도측면의 변수 중에서는 전담조직은 유의미한 음(-)의 관계를 보였다. 한편, 모형의 설명력은 <Model 1>에 비해 통계적으로 유의미하게 증가한 것으로 나타났다(R^2 변화량: .025, $p < 0.01$). <Model 3>에서는 여전히 통제변수인 학원수와 제도측면의 변수인 전담조직이 이전의 모형과 같은 방향으로(각각 (+), (-)) 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 새로 추가한 자원 측면의 변수는 유의미한 영향을 미치지 못하였으며, 모형의 설명력은 증가했지만, 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. <Model 4>에서는 통제변수인 학원수가 유의미한 양(+)의 영향을 미치고, 제도적 측면의 변수인 전담조직이 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 가운데, 제도적 측면의 변수 중 조례상 지원규모가 새로이 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 새로이 추가한 변수인 과정적 측면의 변수는 유의미한 영향을 미치지 못하였으나, 모형의 설명력은 통계적으로 유의미하게 증가하였다(R^2 변화량: .011, $p < 0.05$). 4가지 모형을 검토해보면, 종속변수가 학업성취도 국어 보통이상인 경우, 교육협력의 3가지 측면 중 자원적 측면의 변수가 제도적 측면과 과정적 측면의 변수에 비해 설명력이 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다.

최종모형을 기준으로 볼 때 학업성취 국어 보통이상 비율에 영향을 미치는 변수로는 통제변수인 학원수가 유의미한 양(+)의 효과를 보였다. 3가지 측면의 독립변수 중 제도적 측면의 경우, 조례상 지원규모는 유의미한 양(+)의 관계를, 전담조직은 유의미한 음(-)의 관계를 보였으나, 제도적, 자원적 측면의 경우 유의미한 관계를 보이는 변수가 없다.

(2) 수학 보통이상 학업성취도

수학 보통이상 학생비율을 종속변수로 한 분석결과는 <표 4-11>과 같다. 처음 통제변수만 투입한 <Model 1>의 경우, 학원 수만 유의미한

양(+)²의 관계를 보이고 있다. 교육협력의 제도측면 변수를 추가한 <Model 2>의 경우, 통제변수 중 학원수가 이전 모형과 같은 방향성(+)을 가지면서 유의미한 것으로 나타났고, 새로이 추가한 제도측면의 변수 중에서는 협의회²의 개방성이 유의미한 양(+)²의 관계를 보였다. 한편, 모형의 설명력은 <Model 1>에 비해 통계적으로 유의미하게 증가한 것으로 나타났다(R^2 변화량: .010, $p < 0.1$). <Model 3>에서는 <Model 2>와 같이 통제변수에서는 학원수가, 제도측면의 변수인 협의회²의 개방성이 이전의 모형과 같은 방향으로(+) 유의미한 것으로 나타났으며, 제도측면의 변수인 전담조직은 음의 방향(-)으로 유의미하게 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 새로 추가한 자원 측면의 변수는 음의 방향(-)으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 모형의 설명력도 유의미하게 증가한 것으로 나타났다(R^2 변화량: .006, $p < 0.1$). <Model 4>에서도 통제변수인 학원수, 재정자립도와 제도적 측면의 변수인 협의회² 개방성이 유의미한 양(+)²의 영향을 미치는 것으로 나타났고 제도적 측면의 변수인 전담조직과 자원 측면의 변수인 교육협력 예산은 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 새로이 추가한 변수인 과정적 측면의 변수 중 예산확보노력 변수가 유의미한 양(+)²의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 모형의 설명력은 통계적으로 유의미하게 증가하지 못하였다.

최종모형을 기준으로 볼 때 학업성취 수학 보통이상 비율에 영향을 끼치는 변수로는 통제변수인 학원수가 유의미한 양(+)²의 관계를 보였다. 3가지 측면의 독립변수 중 제도적 측면의 경우, 협의회² 개방성이 유의미한 양(+)²의 관계를 보인 반면, 전담조직은 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자원적 측면의 경우 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 과정적 측면의 경우 예산확보노력이 유의미한 양(+)²의 관계를 보였다. 4가지 모형을 검토해보면, 종속변수가 학업성취도 수학 보통이상인 경우, 교육협력의 3가지 측면 중 과정적 측면의 변수가 제도적 측면과 자원적 측면의 변수에 비해 설명력이 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다.

(3) 영어 보통이상 학업성취도

영어 보통이상 학생비율을 종속변수로 한 분석결과는 <표 4-12>와 같다. 처음 통제변수만 투입한 <Model 1>의 경우, 재정자립도, 학원수 모두 유의미한 양(+)의 영향을 미치고 있다. 교육협력의 제도측면 변수를 추가한 <Model 2>의 경우 학원수와 재정자립도는 여전히 이전 모형과 같은 방향성(+)을 가지면서 유의미한 것으로 나타났고, 새로이 추가한 제도측면의 변수 중에서는 조례상 지원규모와 협의회회 개방성이 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤다. 또한, 모형의 설명력도 <Model 1>에 비해 통계적으로 유의하게 증가하는 것으로 나타났다(R^2 변화량: .011, $p < 0.1$). 교육협력의 과정측면 변수를 추가한 <Model 3>에서는 <Model 2>와 같이 통제변수인 학원수, 재정자립도와 제도측면의 변수인 조례상 지원규모와 협의회회 개방성이 이전의 모형과 같은 방향으로(+) 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 새로 추가한 자원 측면의 변수는 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모형의 설명력은 <Model 2>에 비해 통계적으로 유의하게 증가하는 것으로 나타났다(R^2 변화량: .012, $p < 0.05$). <Model 4>에서도 통제변수인 학원수, 재정자립도와 제도적 측면의 변수인 재정자립도 및 협의회회 개방성이 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 한편, 또 다른 제도적 측면의 변수인 전담조직이 새로이 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 자원적 측면의 변수 중 학교당 협력예산은 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 새로이 추가한 변수인 과정적 측면의 변수 중 예산확보노력 변수가 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 모형의 설명력은 통계적으로 유의미하게 증가하지 못하였다. 결국, 영어 보통이상 학생비율의 경우에는 제도측면의 변수와, 자원측면의 변수를 추가한 경우 모형의 설명력이 증가한 반면, 과정측면의 변수는 모형의 설명력 앞의 두 카테고리에 비해 설명력이 떨어지는 것으로 보인다.

최종모형을 기준으로 볼 때 학업성취 영어 보통이상에 영향을 끼치는

변수로는 통제변수인 학원수와 재정자립도가 유의미한 양(+)의 관계를 보였다. 3가지 측면의 독립변수 중 제도적 측면의 경우, 조례상 지원규모와 협의회 개방성이 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤으나, 전담조직은 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 상반된 결과를 보였다. 자원적 측면의 경우 유의미한 음(-)의 영향을 미쳤으며, 과정적 측면의 경우 예산확보노력이 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

나. 학업성취도 모형 2-학업성취 기초미달

(1) 국어 기초미달 학업성취도

국어 기초미달 학생비율을 종속변수로 한 분석결과는 <표 4-13>과 같다. 처음 통제변수만 투입한 <Model 1>의 경우, 읍면과 학원수는 국어 기초미달 학업성취도에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 반면, 재정자립도는 양(+)의 영향을 미치고 있다. 교육협력의 제도측면 변수를 추가한 <Model 2>의 경우, 이전 모형과 같이 여전히 읍면과 학원수는 국어 기초미달 학업성취도에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 반면, 재정자립도는 양(+)의 영향을 미치고 있다. 새로이 추가된 제도측면의 변수 중에서는 조례상 지원규모와 협의회 개방성은 유의미한 음(-)의 관계를, 전담조직은 유의미한 양(+)의 관계를 보였다. 한편, 모형의 설명력은 <Model 1>에 비해 통계적으로 유의미하게 증가한 것으로 나타났다(R^2 변화량: .052, $p < 0.01$). <Model 3>에서는 여전히 읍면과 학원수가 이전 모형과 같은 방향성(-)을 가지면서 유의미한 것으로 나타났으나, 재정자립도는 통계적 설명력을 상실하였다. 조례상 지원규모와 협의회 개방성은 유의미한 음(-)의 영향을, 전담조직은 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 새로 추가한 자원 측면의 변수는 유의미한

영향을 미치지 못하였으며, 모형의 설명력도 다소 증가는 했으나 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 교육협력의 과정적 측면의 변수가 추가된 <Model 4>에서는 통제변수 중 학원수만 유일하게 유의미한 음(-)의 효과를 미치고, 제도적 측면의 변수인 조례상 지원규모와 전담조직은 각각 유의미한 음(-)의 영향과 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 새로이 추가한 과정적 측면의 변수 중 예산확보노력은 학업성취도 기초미달에 유의미한 음(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났으며, 모형의 설명력도 통계적으로 유의미하게 증가하였다(R^2 변화량: .012, $p < 0.01$). 4가지 모형을 검토해보면, 종속변수가 학업성취도 국어 기초미달인 경우, 교육협력의 3가지 측면 중 자원적 측면의 변수가 제도적 측면과 과정적 측면의 변수에 비해 설명력이 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다.

최종모형을 기준으로 볼 때 학업성취 국어 기초미달 비율에 영향을 끼치는 변수로는 통제변수인 학원수가 유의미한 음(-)의 효과를 미치고 있다. 3가지 측면의 독립변수 중 제도적 측면의 경우, 조례상 지원규모가 유의미한 음(-)의 영향을, 전담조직은 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤다. 과정적 측면의 경우 예산확보노력이 유의미한 음(-)의 영향을 미치고 있었다. 한편, 자원적 측면의 경우 유의미한 영향을 미치는 변수가 없었다.

(2) 수학 기초미달 학업성취도

수학 기초미달 학생비율을 종속변수로 한 분석결과는 <표 4-14>와 같다. 처음 통제변수만 투입한 <Model 1>의 경우, 읍면, 학원 수가 유의미한 음(-)의 영향을 미치고 있다. 교육협력의 제도측면 변수를 추가한 <Model 2>의 경우, 통제변수 중 읍면과 학원수가 이전 모형과 같은 방향성(-)을 가지면서 유의미한 것으로 나타났다. 새로이 추가한 제도측면의 변수 중에서는 전담조직이 유의미한 양(+)의 효과를 미치는 것으로 나타났고, 모형의 설명력도 <Model 1>에 비해 통계적으로 유의미하게

증가한 것으로 나타났다(R^2 변화량: .040, $p < 0.01$). <Model 3>에서는 <Model 2>와 같이 통제변수에서는 읍면과 학원수가 이전의 모형과 같은 방향으로(+) 유의미한 것으로 나타나고, 제도측면의 변수인 전담조직이 유의미한 음(-)의 영향을 미치고 있었다. 그러나 새로 추가한 자원 측면의 변수는 유의미한 영향을 미치지 못하였으며, 모형의 설명력은 증가했지만, 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 과정적 측면의 변수를 추가한 <Model 4>에서는 통제변수인 학원수가 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 반면, 읍면은 통계적 설명력을 상실하였다. 제도적 측면의 변수인 전담조직이 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자원적 측면의 변수는 여전히 유의미한 효과를 미치지 못하고 있다. 새로이 추가한 과정적 측면의 변수 중 예산확보노력은 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 모형의 설명력도 <Model 3>에 비해 통계적으로 유의미하게 증가한 것으로 나타났다(R^2 변화량: .015, $p < 0.01$). 4가지 모형을 검토해보면, 종속변수가 학업성취도 수학 기초미달인 경우, 교육협력의 3가지 측면 중 자원적 측면의 변수가 제도적 측면과 과정적 측면의 변수에 비해 설명력이 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다.

최종모형을 기준으로 볼 때 학업성취 수학 기초미달 비율에 영향을 미치는 변수로는 통제변수인 학원수가 유의미한 음(-)의 관계를 보였다. 3가지 측면의 독립변수 중 제도적 측면의 경우, 전담조직이 유의미한 양(+)의 효과를 미치는 것으로 나타났고, 과정적 측면의 경우 예산확보노력이 유의미한 음(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 반면, 자원적 측면의 경우 유의미한 관계를 보이는 변수가 없었다.

(3) 영어 기초미달 학업성취도

영어 기초미달 학생비율을 종속변수로 한 분석결과는 <표 4-15>와 같다. 처음 통제변수만 투입한 <Model 1>의 경우, 읍면, 학원 수가 유의

미한 음(-)의 효과를 미치고 있다. 교육협력의 제도측면 변수를 추가한 <Model 2>의 경우, 통제변수 중 읍면과 학원수가 이전 모형과 같은 방향성(-)을 가지면서 유의미한 것으로 나타났고, 새로이 추가한 제도측면의 변수 중에서는 협의회 개방성이 유의미한 음(-)의 효과를, 전담조직이 유의미한 양(+)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 한편, 제도적 측면의 변수를 추가한 모형의 설명력은 <Model 1>에 비해 통계적으로 유의미하게 증가한 것으로 나타났다(R^2 변화량: .032, $p < 0.01$). <Model 3>에서는 통제변수 중 읍면과 학원수가 여전히 유의미한 음(-)의 효과를 미치는 것을 나타냈고, 협의회 개방성이 유의미한 음(-)의 효과를, 전담조직이 유의미한 양(+)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 그러나, 새로 추가한 자원 측면의 변수는 영어 기초미달 학업성취도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 모형의 설명력이 증가하였으나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 과정적 측면의 변수를 추가한 <Model 4>에서는 통제변수인 학원수가 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 읍면은 통계적인 설명력을 상실하였다. 제도적 측면의 변수인 협의회 개방성은 유의미한 음(-)의 효과를, 전담조직은 유의미한 양(+)의 효과를 보이는 것으로 나타났다. 자원적 측면의 변수는 통계적으로 유의미한 설명력을 가지지 못하는 것으로 나타났다. 새로이 추가한 변수인 과정적 측면의 변수는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했으며, 모형의 설명력도 통계적으로 유의미하게 증가하지 못하였다. 결국, 영어 기초미달 학생비율의 경우에는 제도측면의 변수를 추가한 경우 모형의 설명력이 증가한 반면, 자원측면의 변수와 과정측면의 변수는 모형의 설명력 앞의 요인에 비해 설명력이 떨어지는 것으로 추론할 수 있다.

최종모형을 기준으로 볼 때 학업성취 영어 기초미달에 대해 통제변수인 학원수가 유의미한 음(-)의 영향을 미쳤다. 3가지 측면의 독립변수 중 과정적 측면의 경우 예산확보노력이 유의미한 음(-)의 영향을 미쳤다. 반면, 제도적 측면의 경우, 전담조직이 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤다.

<표 4-10> 학업성취도 국어 보통이상을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과

모형			Model 1		Model 2		Model 3		Model 4
			표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수
통제변수	읍면		.108**	1.201	.023	1.329	.022	1.328	.014
	재정자립도		-.030	.031	-.001	.031	.023	.033	.029
	학원수		.247***	.746	.221***	.763	.245***	.799	.287***
독립변수	제도	조례상 지원규모			.073	.172	.083*	.174	.088*
		협의회 개방성			.053	.824	.065	.839	.032
		전담조직			-.205***	.592	-.210***	.593	-.207***
	자원	학교당 협력예산					-.073	.000	-.072
		예산확보노력							.032
	과정	회의참석							.015
표본수(N)			578		578		578		578
R ²			.053		.079		.082		.093
adj.R ²			.048		.069		.071		.079
ΔR ²			0.053		0.025		0.003		0.011
F			10.794***		8.142***		7.281***		6.490***
ΔF			10.794***		5.25***		2.025		3.5**

주) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4-11> 학업성취도 수학 보통이상을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과

모형			Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
			표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차
통제변수	읍면		-.017	1.766	-.046	1.969	-.047	1.965	-.059	2.013
	재정자립도		.040	.046	.063	.047	.095	.048	.095	.049
	학원수		.331***	1.097	.301***	1.130	.332***	1.182	.368***	1.249
독립변수	제도	조례상 지원규모			.047	.255	.061	.257	.061	.258
		협의회 개방성			.088**	1.221	.103**	1.240	.082*	1.291
		전담조직			-.081	.877	-.088*	.877	-.096*	.931
	자원	학교당 협력예산					-.096*	.000	-.098**	.000
		예산확보노력							.089**	5.351
	과정	회의참석							-.003	6.032
표본수(N)			578		578		578		578	
R ²			.131		.141		.147		.153	
adj.R ²			.127		.132		.136		.139	
△R ²			.131		.010		.006		.006	
F			28.866***		15.622***		13.986***		11.381***	
△F			28.866***		2.198*		3.722*		2.079	

주) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4-12> 학업성취도 영어 보통이상을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과

모형			Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
			표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	
통제변수	읍면		.032	1.726	.025	1.924	.023	1.913	.000	
	재정자립도		.096*	.045	.114**	.045	.160***	.047	.148**	
	학원수		.277**	1.072	.250***	1.105	.295***	1.151	.328***	
독립변수	제도	조례상 지원규모			.080*	.249	.100**	.250	.091*	
		협의회 개방성			.097**	1.193	.119***	1.208	.115***	
		전담조직			-.048	.857	-.059	.854	-.093*	
	자원	학교당 협력예산					-.139***	.000	-.149***	
	과정	예산확보노력							.075*	
		회의참석							-.076	
표본수(N)			578		578		578		578	
R ²			0.112		0.122		0.134		0.141	
adj.R ²			0.107		0.113		0.124		0.127	
ΔR ²			0.112		0.011		0.012		0.006	
F			24.033***		13.276***		12.623***		10.33***	
ΔF			24.033***		2.35*		7.759**		2.128	

주) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4-13> 학업성취도 국어 기초미달을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과

모형			Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
			표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차
통제변수	읍면		-.214***	.201	-.089*	.219	-.088*	.219	-.072	.223
	재정자립도		.150***	.005	.108*	.005	.088	.005	.088	.005
	학원수		-.204***	.125	-.168***	.126	-.187***	.132	-.238***	.139
독립변수	제도	조례상 지원규모			-.080*	.028	-.088*	.029	-.088*	.029
		협의회 개방성			-.069*	.136	-.078*	.138	-.048	.143
		전담조직			.291***	.097	.295***	.098	.307***	.103
	자원	학교당 협력예산					.060	.000	.063	.000
	과정	예산확보노력							-.126**	.594
		회의참석							.005	.669
표본수(N)			578		578		578		578	
R ²			.081		.133		.135		.148	
adj.R ²			.076		.124		.125		.134	
ΔR ²			.081		.052		.002		.012	
F			16.904***		14.630***		12.757***		10.945***	
ΔF			16.904***		11.435***		1.447		4.115**	

주) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4-14> 학업성취도 수학 기초미달을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과

모형			Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
			표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	
통제변수	읍면		-.205***	.386	-.093*	.424	-.092*	.424	-.070	
	재정자립도		.075	.010	.038	.010	.016	.010	.019	
	학원수		-.255***	.240	-.223***	.243	-.244***	.255	-.302***	
독립변수	제도	조례상 지원규모			-.028	.055	-.037	.055	-.036	
		협의회 개방성			-.049	.263	-.060	.267	-.029	
		전담조직			.244***	.189	.249***	.189	.269***	
	자원	학교당 협력예산					.065	.000	.070	
	과정	예산확보노력							-.144***	
		회의참석							.022	
표본수(N)			578		578		578		578	
R ²			.077		.117		.120		.135	
adj.R ²			.072		.108		.109		.121	
ΔR ²			.077		.040		.003		.015	
F			15.879***		12.619***		11.066***		9.854***	
ΔF			15.879***		8.718***		1.661		5.059***	

주) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4-15> 학업성취도 영어 기초미달을 종속변수로 한 위계적 회귀분석 결과

모형			Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
			표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차	표준화계수	표준오차
통제변수	읍면		-.182***	.182	-.090*	.200	-.089*	.200	-.075	.206
	재정자립도		.046	.005	.009	.005	-.015	.005	-.010	.005
	학원수		-.177***	.113	-.141***	.115	-.164***	.121	-.192***	.128
독립변수	제도	조례상 지원규모			-.058	.026	-.068	.026	-.064	.026
		협의회 개방성			-.080*	.124	-.091**	.126	-.081*	.132
		전담조직			.214***	.089	.219***	.089	.236***	.095
	자원	학교당 협력예산					.072	.000	.077	.000
	과정	예산확보노력							-.066	.546
		회의참석							.031	.616
표본수(N)			578		578		578		578	
R ²			0.048		0.079		0.083		0.086	
adj.R ²			0.043		0.07		0.071		0.071	
ΔR ²			0.048		0.032		0.003		0.003	
F			9.623***		8.213***		7.333***		5.931***	
ΔF			9.623***		6.524***		1.971		1.024	

주) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다. 종합 분석

최종모형을 기준으로 볼 때, 각각의 변수가 학업성취에 어떠한 효과를 미치고 있는지에 대한 분석결과를 요약하면 <표 4-16>과 같다.

<표 4-16> 분석결과 종합표

변수			학업성취도 모형 1 (보통이상 학생비율)			학업성취도 모형 2 (기초미달 학생 비율)		
			국어	수학	영어	국어	수학	영어
통제변수	읍면		.014	-.059	.000	-.072	-.070	-.075
	재정자립도		.029	.095	.148**	.088	.019	-.010
	학원수		.287***	.368***	.328***	-.238***	-.302***	-.192***
독립변수	제도	조례상 지원규모	.088*	.061	.091*	-.088*	-.036	-.064
		협의회개방성	.032	.082*	.115***	-.048	-.029	-.081*
		전담조직	-.207***	-.096*	-.093*	.307***	.269***	.236***
	자원	교육협력예산	-.072	-.098**	-.149***	.063	.070	.077
	과정	예산확보노력	.032	.089**	.075*	-.126**	-.144***	-.066
		회의참석	.015	-.003	-.076	.005	.022	.031

통제변수 중 학원 수는 학업성취도 모형 1과 모형2의 모든 과목에서 유의미한 효과를 보였다. 이는, 사교육 또는 학원 수가 학업성취에 긍정적인 영향을 미친다는 선행연구(김성식, 2010; 유지완 2011 등)의 결과와 유사하다. 한편, 재정자립도는 학업성취도 모형 1의 영어과목에서만 통계적으로 유의미하게 양(+)의 효과를 미치고 있었고, 읍면은 학업성취도에

통계적으로 유의미한 효과를 미치지 못하는 것으로 나타났다.

제도적 측면의 경우, 조례상 지원규모와 협의회 개방성이 학업성취도에 유의미한 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다. 이는 교육협력 또는 교육지원 조례를 통해 보다 적극적으로 협력의지를 표할수록, 그리고 협의회에 다양한 교육관련 이해관계자가 참여할수록 지역의 학업성취도에 긍정적인 효과를 미칠 것이라고 추론할 수 있다. 그러나 전담조직의 경우, 보통이상 비율에는 음(-)의 영향을, 기초미달 비율에는 양(+)의 영향을 미치는 등 학업성취도에 부정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 앞서 검토한 기술통계(<표 4-4> 참조)에서 보듯 전담조직 설치 지역이 서울에 집중된 점, 2009년 경기도내 교육국 설치를 두고 경기도교육청이 대법원에 제소를 하는 등 일반행정기관과 교육행정기관의 협력보다는 대립구도를 형성한 사례에서 지방교육 정책의 안정성을 해칠 우려(김경희, 2011; 이기우, 2011)가 있다는 연구나, 전담조직이 지방자치단체 교육경비 지출과 부적 상관관계를 보인다는 연구(박혜란, 2010) 등을 고려할 때 이와 같은 결과가 나타난 것으로 추측된다.

자원적 측면의 경우, 변수 간 상관관계 검토에서는 수학, 영어과목의 보통이상 학업성취 비율과 유의미한 양(+)의 상관관계를 보였음에도, 회귀분석에서는 오히려 유의미하게 부정적인 효과를 미치는 것을 보이는 것으로 나타났다. 이는 학원수와 학교당 협력예산의 상관관계가 .553으로 상관관계가 비교적 높아, 학원수를 통제하지 않은 경우에 학원수가 학업성취에 끼치는 영향이 학교당 협력예산이 학업성취에 끼친 영향으로 착시효과를 주었을 수도 있음을 추측할 수 있다. 또한 예산지원과 학업성취의 관계에 대한 분석 결과는 학생 1인당 교육비가 학업성취와 유의미한 영향을 미치지 않거나 심지어 부적(-)인 효과를 보였다는 선행연구(우명숙, 2010)와 맥락을 같이 하지만, 보다 정확한 결과를 알기 위해서는 조사 대상을 전국으로 확대하고, 지역의 평균적인 교육협력 예산보다는 학교에 직접적으로 투입되는 교육협력 예산 등에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

과정적 측면의 경우, 교장의 예산확보 노력이 학업성취도에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다. 이는 결국 해당 지역의 자원이 학교에 투입되는지 여부보다 이를 확보하기 위해 협의하는 과정에서 보다 더 협력이 활발하게 일어나고, 학업성취에 긍정적인 효과를 미쳤다고 추측할 수 있다.

제 3절 가설검증 결과

본 연구에서는 지방의 일반행정과 교육행정의 협력, 즉 교육협력이 학업성취에 미치는 영향을 교육협력의 제도, 자원, 과정 3가지 측면으로 나누고 어떤 측면이 얼마나 영향을 미치는가를 분석하고자 하였다. 회귀분석결과를 바탕으로 각 세부 가설의 검증결과를 표로 제시하면 다음의 <표 4-17>과 같다.

1. 제도적 측면에 대한 가설검증

제도적 측면의 변수 중 조례의 적극성의 대리변수로 사용한 조례상 교육협력 재정지원규모는 학업성취 보통이상 학생비율에 유의미한 정(+)의 효과를 미치는 것으로 나타나 가설 1-1-1은 채택되었으나, 기초미달 학생비율에는 부(-)의 효과를 미치지만 통계적으로 유의하지 못한 것으로 나타나 가설 1-1-2는 기각되었다.

교육행정협의회 개방성도 역시 학업성취 보통이상 학생비율에 유의미한 정(+)의 효과를 미치는 것으로 나타나 가설 1-2-1은 채택되었으나, 기초미달 학생비율에는 부(-)의 효과를 미치지만 통계적으로 유의하지 못한 것으로 나타나 가설 1-2-2는 기각되었다.

전담조직은 학업성취 보통이상 학생비율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 국어에서는 통계적으로 유의했으며, 학업성취 기초미달

학생비율에는 모든 과목에서 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 연구가설 1-3-1, 1-3-2 모두 반대의 결과가 나타났다.

2. 자원적 측면에 대한 가설검증

학교당 교육협력 재정지원액은 수학, 영어 과목의 보통이상 학생비율에서 가설과 반대로 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 기초미달 학생비율의 경우 모든 과목에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

3. 과정적 측면에 대한 가설검증

교육협력의 과정적 측면 변수 중 예산확보 노력은 학업성취 보통이상 학생비율에 유의미한 정(+)의 영향을, 기초미달 학생비율에 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있어 가설 3-1-1, 3-1-2가 모두 채택되었다.

반면, 교육관련 회의 참여도는 학업성취 보통이상 학생비율과 기초미달 학생비율 모두에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 가설 3-2-1과 3-2-2 모두 기각되었다.

<표 4-17> 가설의 검증결과

구분	가설	종속변수		영향관계	유의성	채택여부
가설 1-1-1	조례상 재정지원규모가 클수록 학업성취 보통이상 학생비율이 높을 것이다(+)	보통 이상	국어	+	O(*)	채택
			수학	+	X	
			영어	+	O(*)	
가설 1-1-2	조례상 재정지원규모가 클수록 학업성취 기초미달 학생비율이 낮을 것이다(-)	기초 미달	국어	-	O(*)	채택
			수학	-	X	
			영어	-	X	

가설 1-2-2	교육행정협의회가 개방적일수록 학업성취 기초미달 학생비율이 낮을 것이다(-).	기초 미달	국어	-	X	채택
			수학	-	X	
			영어	-	O(***)	
가설 1-3-1	교육협력 전담 조직이 설치될수 록 학업성취 보통이상 학생비율 이 높을 것이다(+).	보통 이상	국어	-	O(**)	기각
			수학	-	O(*)	
			영어	-	O(*)	
가설 1-3-2	교육협력 전담 조직이 설치될수 록 학업성취 기초미달 학생비율 이 낮을 것이다(-).	기초 미달	국어	+	O(***)	기각
			수학	+	O(***)	
			영어	+	O(***)	
가설 2-1-1	학생 1인당 교육협력 재정지원액 이 클수록 학업성취 보통이상 학 생비율이 높을 것이다(+).	보통 이상	국어	-	X	기각
			수학	-	X	
			영어	+	X	
가설 2-1-2	학생 1인당 교육협력 재정지원액 이 클수록 학업성취 기초미달 학 생비율이 낮을 것이다(-).	기초 미달	국어	-	X	기각
			수학	-	X	
			영어	-	X	
가설 2-2-1	학교 1교당 교육협력 재정지원액 이 클수록 학업성취 보통이상 학 생비율이 높을 것이다(+).	보통 이상	국어	-	X	기각
			수학	-	O(*)	
			영어	-	O(***)	
가설 2-2-2	학교 1교당 교육협력 재정지원액 이 클수록 학업성취 보통이상 학 생비율이 높을 것이다(+).	기초 미달	국어	+	X	기각
			수학	+	X	
			영어	+	X	
가설 3-1-1	예산확보 노력이 클수록 학업성 취 보통이상 학생비율이 높을 것 이다(+).	보통 이상	국어	+	X	채택
			수학	+	O(*)	
			영어	+	O(*)	
가설 3-1-2	예산확보 노력 클수록 학업성취 기초미달 학생비율이 낮을 것이 다(-).	기초 미달	국어	-	O(***)	채택
			수학	-	O(**)	
			영어	-	X	
가설 3-2-1	교육협력 관련 회의의 참여도가 높을수록 학업성취 보통이상 학 생비율이 높을 것이다(+).	보통 이상	국어	+	X	기각
			수학	-	X	
			영어	-	X	
가설 3-2-2	교육협력 관련 회의의 참여도가 높을수록 학업성취 기초미달 학 생비율이 낮을 것이다(-).	기초 미달	국어	+	X	기각

제 5장 결론

제 1절 연구결과의 요약 및 시사점

1. 연구결과의 요약

최근 교육이 지역발전의 핵심 요소로 부각됨에 따라 지방자치단체장의 교육에 대한 관심이 높아짐과 동시에 일반행정과 교육행정 사이의 갈등 사례도 나타나는 상황에서 지방자치단체 내 일반행정과 교육행정의 효과적인 연계·협력 방안의 모색이 필요하다. 이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 지방의 교육행정기관과 일반행정기관과의 협력을 다각적으로 살펴보고 이러한 협력이 어떠한 성과를 가져오는지를 분석하고자 서울, 인천, 충북 3개 광역자치단체에 속한 47개 기초자치단체에 대해 교육협력의 제도·자원·과정, 3가지 측면의 현황을 조사하고, 이들 변수가 해당 지역의 학업성취도에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석하고자 하였다.

조사 결과, 지방자치단체별로 교육협력의 정도가 상이하였으며, 같은 광역자치단체 내에 속한 기초자치단체의 경우라 하더라도, 그 편차가 큰 것으로 나타났다. 회귀 분석결과, 통제변수 중 학원 수는 학업성취 보통 이상 및 기초미달의 모든 과목에 걸쳐 유의미한 효과를 미치는 것으로 나타났으며 그 영향력도 가장 높았다. 제도적 측면의 협력의 경우, 조례상 재정지원 규모와 교육행정협의회 개방성이 학업성취에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 전담조직의 경우 학업성취에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자원적 측면의 협력에서는 학교당 교육협력 재정지원금 일부 과목에서 학업성취에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로, 과정적 측면의 협력의 경우, 예산확보 노력은

학업성취에 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 교육관련 회의 참여도는 학업성취에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

2. 연구결과의 시사점

학업성취에 영향을 미치는 교육협력 변수들의 영향을 분석한 결과를 바탕으로 지방의 교육협력에 대해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 지역의 교육력 제고를 위한 지방자치단체와 교육행정기관이 협력이 학업성취에 영향을 미칠 수 있다는 점을 실증적으로 확인하였다. 일반적으로 학업성취에 영향을 미치는 3가지 요인으로 꼽히는 지역 요인, 학생 개인의 배경변인, 학교효과(김성식 2010; 유지완 2011) 중 지역 요인은 일견 그 효과가 간접적이거나 미미하게 보일 수 있으나, 학교 간 차이의 상당 부분이 지역 여건에 의해 발생할 수 있는 점을 고려할 때(김성식, 2010). 지역 요인 중 교육협력은 교육청과 지방자치단체의 노력을 통해 변화시킬 수 있는 변수이므로, 다양한 교육협력사업 등으로 학교 간 및 지역 간 교육 격차를 완화해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 본 연구에서는 제도적 차원의 협력 중 전담조직의 경우 학업성취에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 경기도내 교육국 설치를 두고 교육행정기관과 지방자치단체가 갈등을 빚었던 사례 등을 고려할 때 협력의 양 주체 간의 충분한 공감대를 바탕으로 하지 않은 조직 설치에 협력이 도움이 되지 않으며, 지역의 학업성취에도 긍정적인 영향을 미치지 못함을 시사한 것으로 보인다. 선행연구(김형기, 2008)에서도 교육협력활성화 방안에 대한 업무 담당자 인식조사 결과 상호 교육협력에 대한 목적을 정립하고, 상호 권한과 의무를 분담·조정하는 등 협력의 취지와 방향을 명확히 하는 것이 전담조직 설치보다 우선하는 것으로 나타난바 있다.

셋째, 자원 측면에서는 학교당 재정지원과 학생당 재정지원의 경우, 학업성취와 상관관계가 있는 것으로 나왔으나, 다른 변수를 통제한 경우에는 영향이 유의미하지 않거나, 오히려 부적인 영향을 주는 경우도 있는 것으로 나타나, 선행연구(전영한·금현섭, 2011; 우명숙, 2011)에서도 지적인바와 같이 무조건 재원을 투입하는 것만이 학업성취를 높이는 방법은 아님을 보여주었다. 한편, 과정적 측면에서 예산확보 노력이 학업성취에 정적인 영향을 주는 것으로 나타났는데, 이를 통해 재원투입의 절대적 규모보다는 재원 확보를 위한 관리자와 행정기관의 상호작용 및 노력 등이 더 큰 영향을 줄 수 있음을 추측해볼 수 있다. 또한, 종합적인 관점에서 재정지원의 규모보다는 안정적인 협력의 기반(제도)과 이를 바탕으로 한 참여자들의 능동적 관계(과정)이 중요할 수 있음을 시사한다.

넷째, 자료 조사 및 담당자 인터뷰에서 지방의 교육협력이 연구 기준 시점인 2011년에 비해 지속적으로 확대되는 단계에 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체는 지속적으로 교육협력 조례 개정을 통해 조례상 교육협력 재정지원 기준, 교육협력행정협의회(또는 교육경비심의회 등)의 개방성 등을 확대시키고 있는 것으로 나타났으며, 법규에 의한 의무적 협의회 이외에 자발적 교육협의 및 업무협약 체결도 증가하고 있다고 한다(서울시교육청 팀장 인터뷰 중). 이를 통해 볼 때 장기적으로 일반행정기관과 교육행정기관의 유기적인 협력을 바탕으로 지역의 교육여건이 개선되고 교육력이 제고될 수 있을 것으로 기대된다.

제 2절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구는 교육협력의 현황 및 필요성에 대한 연구를 넘어 교육협력의 효과에 대한 실증적인 분석을 시도하려고 했다는 점에서 선행연구와 차별화를 시도하였으나, 연구 진행 과정에서 다음과 같은 제한점이 나타난바, 이를 검토하여 후속 연구를 위한 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 조사대상 지역은 전체 227개 기초자치단체 중 서울 25개, 인천 10개, 충북 12개 등 총 47개 기초자치단체로, 전체 조사대상 지역을 대표하기는 어려운 측면이 있다. 또한 조사대상 선정과정에서 기초 자료를 바탕으로 상대적으로 학업성취도가 우수하거나 협력여건이 우수한 지역을 대상으로 하였으므로, 본 연구결과를 그대로 전국으로 확대하여 해석하기에는 곤란한 한계가 있다. 또한, 본 연구는 2011년을 대상으로 한 단년도 연구로서 장기적으로 이뤄지는 교육협력을 그대로 보여주기는 어려우며, 협력의 효과가 시차를 두고 발생할 수도 있다는 점을 고려할 때 교육협력이 학업성취에 미치는 효과에 제대로 반영이 되지 못하였을 수도 있다. 따라서 후속연구에서는 조사대상 지역 및 시기를 확대하여 교육협력이 학업성취에 미치는 효과를 보다 정확하게 분석할 필요가 있다.

둘째, 변수구성에 있어서 본 연구는 독립변수를 제도, 자원, 과정 3가지 측면으로 나누고 이를 세부적으로, 조례상 재정지원규모, 협의회 개방성, 전담조직, 학생당 협력예산, 학교당 협력예산, 예산확보노력, 교육관련 회의 참여도 등으로 구성하여 보다 다각적인 분석을 시도하고자 하였으나, 이 역시 교육협력의 모든 측면을 담을 수는 없었다. 조사과정에서 지방자치단체로부터 현물지원 등의 경우도 적지 않은 것으로 나타났으나, 이는 구체적인 집계가 곤란하여 반영되지 못한 부분이다(충북교육청 교육협력 담당자 인터뷰 중). 또한, 교육협력의 다양한 영역 중 협력 업무 담당자의 인식 등과 같은 지표는 교육협력의 현주소를 그대로 드러내 줄 수 있는 변수일 수 있으나, 연구의 여건 상 이를 포함하지 못하였다. 따라서 후속 연구에서는 보다 교육협력의 요인을 구체화하고, 업무담당자의 인식을 조사하여 분석에 반영함으로써 보다 다양한 요인들의 영향력을 확인해보아야 할 것이다. 그리고, 통제변수의 구성에 있어서도 조사여건 상 본 연구는 읍면, 재정자립도, 사설학원 수 등으로 최소화된 변수만을 반영하였다. 추후 연구에서는 선행연구에서 제시된 학생당 교사 수, 교사 경력 등의 변수 등을 반영한 풍부한 연구를 고려해 볼 수 있을 것

이다.

셋째, 본 연구는 종속변수로 최근 교육성과 연구에서 가장 주목을 받는 학업성취도를 사용하였으나, 성과의 보다 다차원적인 측면을 고려한다면 다른 연구에서는 종속변수로 활용한 만족도(강혜진, 2012), 학생 수 증가(이정욱, 2011), 출석률 및 중퇴율(Meier and O'Toole, 2002; O'Toole and Meire, 2002) 등을 종속변수로 한 모형도 가능할 것이다.

향후, 이러한 한계점을 보완한 연구를 통하여 지역 내 교육행정과 일반행정의 교육협력사업의 전반적인 성과를 보다 효과적으로 분석하고, 관련 연구의 축적을 통해 실증적 자료에 바탕을 둔 지역의 교육정책 수립에 기여할 수 있을 것이다.

<부록> 2011년 학업성취도 평가 결과 27)

<표 1> 지역규모에 따른 교과별 성취수준 비율

	국어				수학				영어			
	우수	보통	기초	기초 미달	우수	보통	기초	기초 미달	우수	보통	기초	기초 미달
대 도시	32.2	49.9	16.5	1.4	23.1	43.8	29.3	3.8	35.9	37.3	25.5	1.2
중소 도시	31.4	50.0	17.2	1.4	20.6	44.1	31.3	4.0	31.9	38.4	28.4	1.4
읍면 지역	26.3	52.5	19.7	1.5	12.8	44.0	38.6	4.6	21.3	42.5	34.7	1.5
전체	31.0	50.3	17.2	1.4	20.6	44.0	31.5	4.0	32.2	38.5	28.0	1.3

<표 2> 시·도교육청 교과별 성취수준 비율

	국어				수학				영어			
	우수	보통	기초	기초 미달	우수	보통	기초	기초 미달	우수	보통	기초	기초 미달
서울	31.1	48.8	18.3	1.9	24.1	40.8	30.2	4.8	39.3	33.4	25.7	1.6
부산	30.5	50.0	18.1	1.4	20.9	45.9	29.8	3.5	31.8	39.4	27.5	1.4
대구	36.9	49.2	13.2	0.8	25.3	47.2	25.0	2.5	39.0	38.0	22.1	0.9
인천	34.5	50.9	14.0	0.6	21.0	45.3	30.7	3.1	29.3	42.7	27.2	0.9
광주	29.7	52.6	16.1	1.6	22.5	44.6	29.6	3.3	33.6	40.0	25.4	1.0
대전	32.9	50.8	15.4	1.0	22.9	43.9	30.1	3.2	34.9	38.7	25.4	0.9
울산	31.3	52.6	15.2	0.8	21.1	48.5	27.3	3.0	32.3	42.0	24.7	0.9
경기	29.8	50.0	18.5	1.6	19.5	41.9	34.0	4.6	31.9	36.7	30.0	1.5
강원	30.5	49.8	18.2	1.5	15.8	42.6	36.2	5.4	25.6	39.4	33.1	1.8
충북	32.4	51.3	15.5	0.8	18.6	48.0	30.4	2.9	28.1	44.8	26.1	1.0
충남	26.8	53.2	18.8	1.2	14.7	44.0	37.4	4.0	22.2	42.4	34.2	1.2
전북	31.2	50.1	16.9	1.8	19.0	44.2	32.3	4.5	26.9	40.0	31.4	1.6
전남	25.7	51.0	21.3	2.0	15.4	42.8	36.7	5.1	23.8	39.1	35.3	1.8
경북	35.2	49.1	14.5	1.2	21.3	48.6	27.2	3.0	30.8	42.6	25.7	0.9
경남	28.6	52.8	17.4	1.2	17.2	47.1	32.2	3.5	28.1	42.0	28.7	1.2

27) 김경희 외(2012)에서 재구성

참고문헌

<학위논문>

- 이정옥(2010). 지방자치단체의 교육협력 재정지원이 학생수 증가와 학업성취도 향상에 미치는 영향. 박사학위 논문. 중부대학교 대학원.
- 박봉수(2011). 지방교육거버넌스의 구조와 과정에 관한 연구 : 경기도와 경기도교육청간 교육협력을 중심으로. 박사학위 논문. 성균관대학교 대학원.
- 김형기(2008). 교육청과 지방자치단체간 교육협력 활성화 방안에 관한 연구. 석사학위 논문. 전북대학교 교육대학원.
- 유지완(2011). 학생의 학업성취와 지역적 요인과의 관계에 관한 연구. 석사학위 논문. 서울대학교 대학원.
- 박혜란(2010). 기초자치단체의 교육경비보조금 결정요인 분석. 석사학위 논문. 성균관대학교 국정관리대학원.
- 김장민(2009). 지역사회 취약성과 사회자본이 청소년의 학업성취에 미치는 과정. 전북대학교 대학원.

<단행본>

- 김홍주 외(2006). 지방교육발전을 위한 시·도교육청과 시·도청간 연계협력 체제 구축 방안 연구. 한국교육개발원
- 박찬욱 외(2004). 21세기 미국의 거버넌스. 서울대학교출판부
- 손재식(1983). 현대지방행정론. 서울: 박영사
- 오수길(2006). 민관 협력의 거버넌스: '지방의제 21' 추진과정과 경험. 서울: 한국학술정보(주)
- 윤정일 외(2001). 교육행정학원론. 서울: 학지사
- 이기우(2007). 지방자치단체의 교육지원확대 방안. 한국개발연구원
- 주재복(2011). 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안. 한국지방행

정연구원

최희선(1993). 교육위원회의 위상에 관한 연구. 논문집 141-174

한표환·김선기(2002). 자치단체간 협력사업 활성화 방안. 한국지방행정연구원.

공은배 외(2011). 일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원.

김경희 외(2012). 2011년 국가수준 학업성취도 평가 결과: 중학교 학업성취도 변화 추이 분석. 한국교육과정평가원.

2012년 지방교육재정 분석지표. 교육과학기술부·한국교육개발원.

이학식·임지훈(2005). SPSS 12.0 매뉴얼. 경기도: 법문사

<국내 학술논문 및 발표문>

강혜진(2012). “학교장의 관리적 행태가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: ‘Does Management Matter?’ 명제에 대한 검증을 중심으로”. 한국사회와 행정연구 23(2): 141-168

김경희 외(2011). “제5회 전국동시 지방선거에서 정당과 시·도지사 당선자의 교육공약 분석”. 교육행정학연구 29(1): 31-56

김민희(2011). “지방자치단체 교육비 지원 사례 분석”. 한국자치행정학보 25(3): 223-244

김성숙(2010). “2009년 학업성취도평가 분석현황: 지역별 학력차이와 학교특성 탐색”. 제5회KICE 교육과정·평가 정책포럼:2010년 한국교육과정평가원·한국교육평가학회 공동 학술세미나. ORM 2010-14:3~31

김신복(2001). “21세기 지방(교육)자치제 전망 및 대응전략 : 본질구현과 연계강화를 중심으로”. 교육행정학연구 19(3): 257-280

신현석(2006). “교육양극화의 교육행정학적 접근: 동향의 분석과 접근방향의 탐색”. 교육행정학연구 24: 315-342

_____ (2010). “교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제”. 교육행정학연구 28:

351-380

- _____ (2011). “지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색”. 교육행정학연구 29(4): 99-124
- 우명숙(2011). “교육생산함수를 활용한 교육자원과 학업성취도의 관계 분석”. 교육재정경제연구 19(1): 1-27
- 이기우(2001). “지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토”. 한국지방자치회보 13(2)
- _____ (2005). “교육자치의 본질과 과제”. 민주법학 27
- _____ (2011). “일반지방행정과 지방교육행정의 관계”. 지방행정연구 25(3): 35-58
- 이일용(2011). “지방교육자치와 일반자치의 연계협력 활성화 방안”. 한국 교육문제연구 29(2): 59-81
- 정동일 외(2011). “지역교육지원청 내 단위학교 간 교육자원 배분과 학업성취 간의 관계 분석”. 교육재정경제연구 20(4): 189-215
- 정영애(2003). “지방분권시대의 지방교육발전을 위한 지방자치단체의 역할”. 교육사회학연구 13(3): 191-216
- 전영한·금현섭(2011). “한국 교육조직의 성과 영향요인에 관한 연구:중학교 학업성취도를 중심으로”. 행정논총(49): 235-266
- 정문기(2009). “지역경제개발의 협력거버넌스”. 한국행정학보 43(3): 229-250
- 조동섭(2007). “교육 거버넌스: 지방정부의 권한과 역할”. 한국교육행정학회. 제143차 학술대회 자료집:157-173
- _____ (2010). “교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색”. 교육행정학연구 28(4): 43-61
- 하봉운(2009) “기초자치단체 교육지원의 현황 분석과 향후 과제: 경기도 31개 시·군 사례를 중심으로”. 교육정치학 연구 16(1): 107-133
- 하봉운·권자경(2007). “지방자치단체 교육지원사업이 지역균형발전에 미

- 친 효과와 향후 과제:경기도 좋은학교 만들기 지원사업을 중심으로”. 교육재정경제연구 16: 103-128
- 한표환·김선기(2003). “자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안”. 한국행정학보 37(3): 217-239
- 김성식(2010). “수능 성적에 대한 지역 여건의 영향력 분석”. 교육사회학연구 20(2): 53-75

<국외 학술논문>

- Ansell, C, & A. Gash(2007).Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration and Theory 18(4): 543-571
- Coleman, J.S. et al.(1966). Equality of educational opportunity. Washington D.C.:US Government Printing Office.
- Gray, Barbara(1985). Conditions faciltating interoaganzizational collaboration. Human Relations 38(10): 911-936
- Jonathan, Greer(2001). Wither partnership governance in Northern Ireland? Environment and Planning: Government and Policy 19 :751-770
- Lynn et al.(2000). Studying Governance and Public Management: Why? How?. In C. J. Heinrich and L. E. Lynn(ed). Governance and Performance-New Perspective. Georgetown University Press, Washington D. C.
- Meier, K.J. and O'Toole, L.J.(2002). Public Management and Organizational Performance: The Impact of managerial quality. Journal of Policy Analipsis and Management 21: 629-643
- O'Toole, L.J. and Meier, K.J.(2002). Plus ca Change: Public Management, Personal Stability, and Organizational Performance. Journal of Public Administration Research and

Theory 13(1): 43-64.

Smith, K.B. and Larimer C.W.(2004). A Mixed Relationship: Bureaucracy and School Performance, Public Administration Review 64(11/12): 728~36

Selden, Selly, Jessica Sowa, & Jodi Sandfort.(2006). The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes. Public Administration Review, 66(3): 412-425

Weiss, J. A.(1987). Pathways to Cooperation among Public Agencies. Journal of Policy Analysis and Management 7(1): 94-117

Abstract

The Effects of Local Educational Collaboration on School Achievement

An Analysis in terms of System, Resource, Process

HyoJin Eo

Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The purpose of this study is to examine multidimensional aspects of the educational collaboration between a local educational administrative institution and a local government, and to analyze the impact of the collaborative relationship on educational achievement. To do this, educational collaboration is divided into the 3 levels: system, resources and the process, and educational achievement is measured with a result of an academic achievement test.

The data related to educational collaboration, the independent variables are collected from 47 target local governments(25 in Seoul, 10 in Incheon, 12 in Chungbuk), the website, etc, and the results of the 2011 academic achievement test, the dependent variables are obtained from the Education Data Service System(EDSS).

In this study, System means a institutional framework for educational collaboration to be accomplished systematically and rationally, and again, it is divided into the Scale of educational collaboration funding by local ordinance, Organization dedicated to work for educational collaboration and Openness of the council for educational collaboration. Resources mean financial support from local government for educational collaboration, and it is measured through the amount of the budget educational collaboration which is divided by the number of schools. Process is the variable indicating the actual collaboration which takes place, and enthusiasm or participation of the collaborative relationship. It is measured through the principals' funding efforts and participation in educational conferences.

According to the survey, local governments show very different degrees of educational collaboration. In regression analysis of the sample, the number of private institutions, one of the control variables shows the highest significant effect on the academic achievement across all subjects. In case of systemic level, scale of educational collaboration funding by local ordinance and openness of the council for educational collaboration show significant positive impacts, on the other hand, the organization dedicated to work for educational collaboration shows a significant negative impact on the achievement. In aspects of resource collaboration, financial support per school shows significant negative impacts in some cases, but insignificant impacts in other cases. Finally, in case of the procedural aspects of the collaboration, the principals' funding efforts influence significantly and positively on academic achievement.

The implications of this study are as follows: First, the local governments can change dependent variables by changing the

independent variables, the 3 aspects of educational collaboration, and local governments, and can reduce an educational or a local gap through educational collaboration. Second, in this study, organization dedicated to work for educational collaboration shows negative impacts on the achievement and the result implies that installation of the organization not based on sufficient sympathy between participants in collaboration does not help to improve academic achievement. Third, the interaction and efforts for educational collaboration, rather than the scale of financial commitment, can brings more significant and positive effects. Last but not least, the degree of local educational collaboration is on the steady rise. Therefore, it is expected that, in the long term, the educational environment gets better and better, and the educational power of the district is being improved.

Keywords : local government, local educational autonomy, educational collaboration, educational cooperation, school achievement, educational gap

Student Number : 2010-22178